

Licenciatura en Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de la República

Monografía Final

Mucho ruido y poco MERCOSUR

Las instituciones regionales como determinantes del desempeño del bloque

Carmen Estrades

Tutor: Carlos Luján

Montevideo, 3 de agosto de 2007

Índice

Índice.....	1
1. Introducción.....	2
2. Breve reseña histórica.....	3
2.1. La creación del MERCOSUR.....	3
2.2. Desempeño del bloque.....	5
3. Marco teórico.....	8
3.1. Justificación del enfoque institucionalista.....	8
3.2. La cuestión institucional en los procesos de integración regional.....	9
3.3. Cómo medir el éxito de las instituciones.....	11
3.4. La democracia en el contexto de la globalización.....	12
4. Hipótesis, metodología y datos.....	14
4.1. Hipótesis.....	14
4.2. Capacidad de decisión.....	15
4.3. Capacidad de implementación.....	15
4.4. Capacidad de rendición de cuentas.....	16
5. Análisis del déficit institucional del MERCOSUR.....	17
5.1. Capacidad de decisión.....	17
5.1.1. Capacidad de producción del bloque.....	17
5.1.2. El MERCOSUR y el Arancel Externo Común.....	18
5.1.3. Un caso de decisiones estancadas: negociación MERCOSUR- UE.....	25
5.2. Capacidad de implementación.....	27
5.2.1. Resultados.....	28
5.2.2. Conflictos derivados de la no incorporación de normas.....	31
5.3. Capacidad de rendición de cuentas.....	32
5.3.1. Opinión pública e integración regional.....	32
5.3.2. Opinión pública y MERCOSUR.....	34
6. Percepción de las elites y perspectivas: ¿hacia un cambio institucional?.....	42
6.1. La percepción de las elites sobre la crisis de institucionalidad del MERCOSUR.....	42
6.2. Reformas en la estructura institucional del MERCOSUR: ¿cambio institucional?.....	43
7. Conclusiones.....	46
Bibliografía.....	49
Anexos.....	53
Anexo I. Estructura institucional del MERCOSUR.....	54
Anexo II. Indicadores de comercio del MERCOSUR.....	56
Anexo III: Indicadores económicos de los países del MERCOSUR.....	58
Anexo IV: Aprobación de normas en el Mercosur.....	60
Anexo V: Análisis de notas publicadas en Búsqueda sobre MERCOSUR.....	62
Anexo VI: Variables consideradas en los modelos <i>probit</i>	64

1. Introducción

En 1991 fue creado el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), un acuerdo de carácter principalmente comercial entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El acuerdo se planteó desde un comienzo ambiciosos objetivos económicos: creación de un área de libre comercio, definición de una política comercial común con respecto a terceros mercados y coordinación de políticas macroeconómicas. El bloque se planteó también objetivos de tipo social y político, como la integración cultural, educativa y sindical. Para alcanzar estos objetivos se constituyó un espacio político intergubernamental, en el cual el rol de los presidentes de los países miembros ha sido decisivo. Esto es en gran parte debido a que el tipo de sistema de gobierno de los países miembros del MERCOSUR es presidencialista, como también debido a la estructura institucional elegida para la conducción del bloque.

La estructura institucional creada a partir del Protocolo de Ouro Preto en 1994 presenta varios inconvenientes, que han determinado el proceso histórico del bloque e incluso han generado dificultades dentro del mismo. En particular, se señalan como debilidades institucionales la ausencia de mecanismos claros para la solución de controversias, la excesiva flexibilidad en la toma de decisiones y la ausencia de mecanismos de control por parte de la ciudadanía.

En este trabajo se analiza la estructura institucional del MERCOSUR en función de tres dimensiones: capacidad de tomar decisiones adecuadas, capacidad de implementar las decisiones una vez tomadas y capacidad de rendir cuentas a la ciudadanía, analizando hasta qué punto el déficit institucional ha incidido en un peor desempeño del bloque. Para analizar la capacidad de decisión que presentan las instituciones del MERCOSUR, se estudia en detalle dos decisiones clave tomadas por el bloque: la adopción de un arancel externo común (AEC) y las negociaciones con la Unión Europea (UE). Para ello se aplica la metodología “proactiva” que analiza en profundidad las diferentes etapas del proceso de toma de decisión. La capacidad de implementar las decisiones una vez tomadas se estudia haciendo énfasis en la efectividad en la incorporación de normas a los ordenamientos jurídicos nacionales. Si bien la incorporación de la normativa a los estados miembros no supone automáticamente su implementación, sí es una condición necesaria para ello. Por último, para analizar si existe un proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía, se estudia uno de los aspectos de este proceso: los flujos de información que manejan los ciudadanos. Específicamente, se analiza el grado de conocimiento que presentan los uruguayos acerca del bloque, y se testea en qué grado el desconocimiento sobre el MERCOSUR lleva a un menor apoyo al mismo y a una mayor probabilidad de votar en su contra en un hipotético referéndum para mantener a Uruguay como miembro del acuerdo de integración.

El trabajo se organizará de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta una breve reseña histórica del MERCOSUR que sitúa el problema. En segundo lugar, se presenta el marco teórico utilizado en el trabajo, se explicitan las hipótesis de trabajo y luego se presenta la metodología y los datos utilizados. La sección seis analiza el déficit institucional del MERCOSUR en las tres dimensiones señaladas. Luego, se presentan los cambios en la estructura institucional de los últimos años y se analiza si los mismos corresponden a un proceso de reforma institucional. Por último, se delinearán algunas conclusiones.

2. Breve reseña histórica

2.1. La creación del MERCOSUR

Durante la década de los ochenta los países latinoamericanos sufrieron importantes crisis económicas, que los obligaron a buscar soluciones de carácter estructural. Por esa razón, la década de los noventa sería testigo de grandes reformas, de carácter político, económico y social. Las reformas de tipo económico se basaron en mayor o menor medida en el conocido “consenso de Washington”, cuyo sexto punto recomendaba la liberalización comercial. Uruguay fue uno de los países que aplicaron dicha recomendación. Promotor de un modelo económico que históricamente ha estado basado en las exportaciones, nuestro país se vio en la necesidad de asegurarse el acceso a los mercados mundiales, y uno de los caminos para ello era la integración comercial. Los impulsos integracionistas en la región y en América Latina no eran novedosos, pero su éxito en las décadas anteriores había sido modesto¹.

Las negociaciones entre Argentina y Brasil para promover un nuevo acuerdo de integración comenzaron en la década de los ochenta. El primer acercamiento entre ambos países se dio con la Declaración de Foz de Iguazú en noviembre de 1985, y los primeros pasos para la creación del MERCOSUR con la firma del Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo en 1988. Uruguay se incorporó a las negociaciones

¹ Luego de la creación de la ALALC en 1960, y dado su fracaso en promover la negociación comercial multilateral en América Latina, se hace evidente la necesidad de reorientar el proceso, y así es que en 1980 es fundada la ALADI. La ALADI -Asociación Latinoamericana de Integración- buscó establecer un área de preferencias económicas: preferencia arancelaria regional, acuerdos de alcance regional -en los que participaran todos los estados miembros- y acuerdos de alcance parcial. Este último resultó ser el factor más dinámico del proceso, y de hecho el preferido por Uruguay, cuyo acercamiento comercial a la región se dio principalmente en la forma de acuerdos bilaterales con sus vecinos, Argentina y Brasil. El CAUCE y el PEC fueron los tratados firmados respectivamente con ambos países, y fueron considerados exitosos en la medida que el comercio con dichos países se incrementó en forma significativa durante la década del 80, aunque no necesariamente en el marco de los acuerdos.

recién en 1990, ante la “protesta” por parte del gobierno uruguayo al no haber sido invitado a la firma del Acta de Buenos Aires el 6 de julio de 1990. Parecía “inevitable” la necesidad de formar parte del MERCOSUR para lograr mejores rendimientos de la economía uruguaya.

Así fue que el 26 de marzo de 1991 se firmó el Tratado de Asunción (TA) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El TA establece el marco en que se llevará a cabo el proceso de integración, estableciendo únicamente las pautas generales del mismo. Propone objetivos a largo y a corto plazo; a largo plazo, la creación de un mercado común, a corto, la consolidación de una unión aduanera². Para llevar a cabo estos objetivos, el TA fija un período de transición hasta diciembre de 1994, y establece de una serie de instrumentos, que consisten en un Programa de Liberación Comercial (PLC) -“rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, acompañadas de la eliminación de restricciones no arancelarias o medidas de efectos equivalentes”- y en el establecimiento de un arancel externo común y de acuerdos sectoriales. Menciona además la posibilidad de coordinar políticas macroeconómicas, aunque en forma gradual y “convergente con los programas de desgravación arancelaria y de eliminación de restricciones no arancelarias” (TA, artículo 5).

Para la implementación de dichos instrumentos en forma ágil, el TA define una estructura institucional mínima, que sería revisada al finalizar el período de transición. Los órganos creados para la conducción del MERCOSUR durante el período de transición fueron el Consejo del Mercado Común y el Grupo de Mercado Común, y una Secretaría Administrativa. El Consejo del Mercado Común (CMC), conformado por los Ministros de Economía y de Relaciones Exteriores de los cuatro países, se encargaría de la conducción del proceso de integración, contando con la presencia de los Presidentes de los Estados al menos una vez al año. El Grupo del Mercado Común (GMC), por su parte, estaría integrado por representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Economía, y del Banco Central de cada país, y sus objetivos serían “velar por el cumplimiento del Tratado; tomar las providencias necesarias para el cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Consejo; proponer medidas concretas tendientes a la aplicación del PLC, a la coordinación de políticas macroeconómicas y a la negociación de acuerdos frente a

² Mientras un Mercado Común supone la libre movilidad de factores de producción entre fronteras -trabajo y capital-, una política comercial común y la coordinación de políticas macroeconómicas, la Unión Aduanera únicamente supone libre comercio entre los estados miembros y el establecimiento de un Arancel Externo Común para el comercio con terceros países. Un paso más atrás se encuentra la Zona de Libre Comercio, que no supone el establecimiento del Arancel Externo Común, sino la eliminación de toda barrera arancelaria y no arancelaria entre los países de la zona. Durante el período de transición, el MERCOSUR se asemejó más a una Zona de Libre Comercio que a una Unión Aduanera. La libre movilidad de factores todavía no ha sido implementada.

terceros; y fijar el programa de trabajo que asegure el avance hacia la constitución del Mercado Común” (art. 13). Las principales funciones de la Secretaría Administrativa (SAM) serían “la guarda de documentos y comunicación de actividades del mismo” (art. 15). Por último, el Tratado hace referencia a una Comisión Parlamentaria Conjunta, que servirá como vínculo del MERCOSUR con los respectivos Poderes Legislativos, aunque no se hace mención a su composición o funcionamiento.

A partir de la firma del Cronograma de las Leñas (decisión 01/92) se regula además el funcionamiento de un conjunto de comisiones y grupos *ad hoc* que permiten diversificar en parte la estructura institucional del bloque.

La definitiva estructura institucional del MERCOSUR quedó establecida en el Protocolo de Ouro Preto, firmado el 17 de diciembre de 1994. Además de los órganos ya existentes -GMC, CMC y SAM, que se mantuvieron prácticamente incambiables- se creó la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), también con carácter decisorio. A la vez, y ante las presiones de la sociedad civil, se decidió incorporar un Foro Consultivo Económico Social (FCES) con la finalidad de representar al sector privado: empresarios, sindicatos y otras organizaciones sociales como las ONGs. Por último, se reforzó a la CPC como órgano de consulta³.

2.2. Desempeño del bloque

Durante la etapa de transición, la estructura institucional creada fue eficaz para la adopción de normas relacionadas con la estructura arancelaria y con el funcionamiento institucional⁴, debido a la forma prevista para la toma de decisiones: por consenso de las cuatro partes integrantes del bloque. La flexibilidad en la toma de decisiones, junto con el alto control de los gobiernos sobre la normativa aprobada, incidió en gran medida en el mantenimiento de la misma estructura institucional una vez finalizado el período de transición (Bouzas y Soltz, 2001).

El “atajo decisionista” (Caetano, 2004), caracterizado por la excesiva flexibilidad para la toma de decisiones, permitió implementar en forma exitosa el PLC durante el período de transición. La eliminación de aranceles intrazona en una proporción muy grande de artículos comerciales sumada a la rebaja de aranceles

³ El Anexo I presenta cómo se componen los órganos y su forma de funcionamiento. Descripciones detalladas del funcionamiento institucional del MERCOSUR pueden ser encontradas en Lavopa (1996) o en Schonebohm (1997).

⁴ El CMC adoptó 69 decisiones mientras que el GMC adoptó 303 resoluciones, como se presenta en el Anexo III.

con el resto del mundo redundó en un aumento considerable del comercio entre los países del MERCOSUR, y en un incremento menor del comercio con terceros países⁵.

Una vez que el MERCOSUR entra en vigencia en enero de 1995, el funcionamiento de las instituciones sigue siendo aceptable: en el trienio 1996-1998 los órganos del bloque aprueban un número considerable de normas, y a su vez un porcentaje aún mayor de normas ya sancionadas pero aún no internalizadas son definitivamente incorporadas⁶. En este mismo período, el comercio intrazona perdió el dinamismo que lo había caracterizado durante el período de transición. De cualquier manera, entre 1996 y 1999 se verificó un aumento anual del 13,2% en el comercio intra-MERCOSUR. El comercio extra-MERCOSUR, por su parte, aumentó un 5% anual.

Sin embargo, la estructura institucional que resultó tan efectiva en los primeros años de funcionamiento del bloque, se tornó insuficiente para resolver problemas una vez culminada la etapa “fácil” de negociaciones. En 1997 surgen las primeras discrepancias en torno al establecimiento del AEC para el universo de los productos, ante la propuesta por parte de los socios “grandes” de aumentar en forma transitoria tres puntos el nivel del mismo. También se complican las negociaciones arancelarias para el sector automotor, y surgen conflictos bilaterales, como ser el problema de bicicletas entre Argentina y Uruguay, y el conflicto del sector azucarero entre Brasil y Uruguay. Los conflictos entre los socios se agravan con la crisis brasileña, al aplicar este país una de las políticas unilaterales más controvertidas en la historia del MERCOSUR: la devaluación del Real en enero de 1999.

A partir de ese momento, el MERCOSUR comenzó un período de “estancamiento”. Las negociaciones dentro del bloque estaban plagadas por el clima de desconfianza, y los acuerdos eran cada vez más difíciles de alcanzar. En particular, suele señalarse el año 1999 como año más conflictivo, en el cual las negociaciones -en especial entre los dos socios grandes del bloque- presentaron signos de claro conflicto. En ese marco, las instituciones del MERCOSUR se confirmaron como poco aptas para la solución de conflictos. Malamud (2003b) describe detalladamente tres de los más importantes problemas del período de crisis del bloque -negociaciones de los sectores automotor y azúcar y el gran conflicto derivado de la devaluación del Real-, y muestra en qué medida para la superación de los mismos fue más efectiva la negociación entre

⁵ En el período 91-94 el comercio intra-MERCOSUR se incrementó a una tasa del 32,55% acumulativa anual (a.a.), mientras que el comercio extra-MERCOSUR creció en un 13% a.a. Ver Anexo I.

⁶ Fueron sancionadas un total de 438 normas en el período, correspondiendo la mayoría a temas relativos a actividades económicas, normas y estructura institucional. Ver Pérez Antón (2001) y Anexo III.

presidentes -lo que el autor denomina “inter-presidencialismo”- que los mecanismos de solución de controversias previstos en la estructura institucional del MERCOSUR.

En el año 2000 la sensación de estancamiento del bloque era tal que en abril el GMC, reunido en Buenos Aires, propone un “relanzamiento” del MERCOSUR, que consistió en una serie de reformas. En el terreno institucional, se destaca la necesidad de fortalecer la Secretaría Administrativa, de perfeccionar el sistema de solución de controversias del Protocolo de Brasilia y de revisar el funcionamiento de los órganos dependientes del GMC y de la CCM -sub-grupos de trabajo y comités técnicos. A su vez, se intenta avanzar en el terreno comercial, revisando el AEC, promoviendo la defensa comercial y la competencia, e incentivando el relacionamiento externo. Asimismo, se señalan diversos aspectos como la necesidad de avanzar hacia objetivos comunes en el terreno macroeconómico, y encontrar incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación⁷.

Sin embargo, el “relanzamiento” se haría efectivo recién a partir del año 2003. Varios factores se conjugaron para que ello fuera posible. En primer lugar, la superación de la crisis económica que afectó a varios países del bloque a comienzos de la década de 2000. El producto creció a tasas espectaculares en cada uno de los países socios, y también lo hizo el intercambio comercial, tanto el comercio intrazona como extrazona (ver cifras en anexos I y II). Por otro lado, en el año 2003 hubo también una renovación política en los dos socios mayores del MERCOSUR: el 1º de enero asumiría Luiz Inácio “Lula” da Silva la presidencia de Brasil, y 5 meses después lo haría Néstor Kirchner en Argentina⁸. En este contexto, y como respuesta a la crisis por la que estaba atravesando el bloque, puede percibirse un cierto esfuerzo por parte de los gobiernos de darle un nuevo impulso al proyecto de integración.

Esto se vio plasmado en el número de reuniones realizadas en los últimos años -principalmente en 2005-, así como en la normativa aprobada, tanto teniendo en cuenta la cantidad como la calidad. Con respecto a la calidad de la misma, encontramos que la “cuestión institucional” estuvo presente, en una agenda que no solo se ocupó de “pulir” las cuestiones comerciales -problemas con el AEC, regímenes de salvaguardias, entre otras- sino que también procuró abarcar los problemas políticos del bloque. Aparece en este contexto un conjunto de decisiones vinculadas a una “reforma institucional” del MERCOSUR: transformación de la

⁷ Las normas que regulan los diferentes aspectos del Relanzamiento del MERCOSUR son las decisiones del CMC 22/00 a 32/00, aprobadas en la XVIII Reunión del Consejo del Mercado Común en junio de 2000 en Buenos Aires.

⁸ En Paraguay también habría cambio de gobierno en el año 2003, mientras que en Uruguay la nueva orientación gubernamental se haría efectiva en marzo de 2005. No es menor que en tres de los cuatro países haya habido una renovación de los elencos gobernantes, los cuales fueron en su momento considerados de orientación más “izquierdista”.

Secretaría Administrativa en una Secretaría Técnica, aprobación del Protocolo de Olivos para mejorar el mecanismo de solución de controversias, creación del Parlamento del MERCOSUR.

Sin embargo, el MERCOSUR todavía no ha alcanzado muchos de los objetivos planteados en el TA. Al momento funciona como una “unión aduanera imperfecta”: no existe un AEC negociado para la totalidad del universo arancelario, y tampoco existe un arancel cero para el comercio intra-MERCOSUR. La negociación de un AEC no ha logrado avanzar en áreas conflictivas, como la de bienes de capital y bienes de informática. A su vez, si bien para muchos ítems arancelarios el AEC está aprobado y vigente, en la práctica el arancel aplicado difiere, por la existencia de regímenes especiales de importación. El arancel aplicado al comercio intra-MERCOSUR, si bien se ha reducido sensiblemente desde 1991, no se ha sido aprobado para la totalidad de productos y continúan existiendo barreras no arancelarias para el ingreso de productos a los diferentes mercados de la región.

Asimismo, si bien existen acuerdos multilaterales con los países miembros de la CAN (Acuerdos de Complementación Económica 58 y 59 en el marco de la ALADI), o un importante proceso de negociación con la Unión Europea, el MERCOSUR no ha consolidado su posición como bloque comercial negociador relevante a escala mundial.

Por último, el MERCOSUR continúa siendo un proceso alejado de la ciudadanía. La sociedad civil organizada tiene escasa o nula incidencia en las decisiones relevantes del bloque, y la ciudadanía conoce muy poco en qué consiste el MERCOSUR.

En las próximas secciones ahondaremos en estos aspectos del MERCOSUR, y se estudiará en qué medida la estructura institucional vigente del MERCOSUR incide en los mismos.

3. Marco teórico

3.1. Justificación del enfoque institucionalista

Las instituciones importan. Determinan el proceso político y sus resultados, definen los actores que intervienen en el mismo y les da incentivos para actuar. Pero, ¿qué son las instituciones? De acuerdo con Keohane (1993: 225), son los “persistentes y vinculados conjuntos de reglas formales e informales que prescriben papeles de comportamiento, restringen la actividad y configuran las expectativas”. Las instituciones

pueden ser, de acuerdo con el autor, prácticas o específicas, siendo estas últimas -que pueden ser definidas en términos de sus reglas- en las que se centraría el enfoque racionalista de las instituciones. Cox y McCubbins (1996) por su parte, afirman que la estructura misma de la organización política (*polity*) afecta el número, naturaleza y relaciones de los agentes políticos -la administración pública, los grupos de interés y los grupos de políticos-, y por lo tanto también los resultados políticos. De hecho, estos autores toman a las instituciones como exógenas, y se dedican a estudiar la forma de funcionamiento de las mismas, como veremos más adelante.

El hecho es que las instituciones se han constituido como un importante núcleo de estudio dentro de la ciencia política desde hace décadas. Mucho se ha escrito acerca de la “mejor” forma institucional para conseguir los “mejores” resultados políticos. Las discusiones se han centrado en la estructura institucional de un sistema político nacional. En este contexto se enmarca la conocida discusión entre parlamentarismo y presidencialismo; así como los debates de cómo los sistemas electorales afectan el número y la forma de interactuar de los partidos políticos dentro de un sistema político específico.

3.2. La cuestión institucional en los procesos de integración regional

Al alejarnos de la forma de Estado nacional, y centrarnos en formas internacionales de “gobierno”, como lo son los proyectos de integración regional surgidos en las últimas décadas, no encontramos un gran desarrollo teórico con respecto a las estructuras institucionales. Ello podría ser así porque la integración regional se basó en primer lugar en integración económica entre países de una región, y en el campo de la economía teórica solo recientemente se ha comenzado a prestar atención a las instituciones como condicionantes de los resultados económicos⁹.

Así es que en los últimos años se ha comenzado a prestar atención a la “cuestión institucional” de los procesos de integración regional, como una variable condicionante del nivel de éxito de los mismos. Por estructura institucional de un proceso de integración hago referencia a los mecanismos formales para la toma, implementación y seguimiento de decisiones, dispuestos por tratados o acuerdos firmados por los países integrantes.

En la práctica, los procesos de integración regional existentes han seguido su propia lógica, creando instituciones *ad hoc*, sin seguir “fórmulas” previamente establecidas. No obstante, en los últimos años, debido a la multiplicidad de proyectos de integración surgidos, desarrollados con mayor o menor éxito, se ha

⁹ Ver North (1990).

establecido un conjunto de debates interesantes al respecto. Uno de ellos, quizás el más importante, surge en torno a la autonomía de las instituciones creadas y a la sesión de soberanía por parte de los gobiernos nacionales. Es decir, la discusión se da al respecto de cuál es la unidad institucional que más poder debe tener: si deben ser las nuevas formas de integración, o si en cambio los estados nacionales deben seguir siendo los centros de decisión, transfiriendo poder hacia las instituciones regionales.

No es este sino el debate entre supranacionalidad e intergubernamentalidad. La supranacionalidad supone un traspaso de soberanía desde los Estados nacionales a la estructura institucional regional. Sus defensores alegan que la supranacionalidad sería una “profundización” de la institucionalidad de la integración¹⁰, argumentando que la creación de órganos supranacionales supone en primer lugar un compromiso mayor hacia el proceso de integración por parte de los países integrantes del mismo. Además, la supranacionalidad llevaría a una mayor eficiencia, en la medida que existe mayor autonomía de los órganos decisorios con respecto a los gobiernos nacionales. Por el contrario, quienes se muestran reticentes a la creación de órganos supranacionales argumentan que la cesión de autonomía en dichos órganos significaría una erosión de la soberanía de los estados integrantes, que no necesariamente es para mejor, ya que en caso de que el tratamiento de los asuntos por parte de los órganos supranacionales no sea satisfactorio, los Estados nacionales no tendrían poder de veto sobre los mismos.

Pero los debates teóricos no se centran únicamente en la estructura formal de las instituciones que componen un proceso de integración regional, sino también en la manera en que el proceso político cobra forma y en cuáles actores se vuelven relevantes en el mismo. En ese sentido, debemos detenernos en la teoría de la *governance*. El término anglosajón *governance* hace referencia a la coordinación entre una gran variedad de agentes con diferentes propósitos y objetivos, tales como los actores e instituciones políticos, los intereses corporativos, la sociedad civil, y las organizaciones transnacionales. El debate se instala en torno a la capacidad de las instituciones para cumplir su rol de conducción de la política, ante la existencia de una multiplicidad de centros de poder. En particular, se han desarrollado teorías de *governance* regionalista, que van desde la multifacética forma de política de la Unión Europea -en la que hay múltiples negociaciones de políticas, en la que actores estatales y subestatales, públicos y privados, transnacionales, supranacionales negocian entre sí para llegar a resultados políticos- hasta el modelo de *governance* caracterizado como de *hub and spoke* del NAFTA, en el que el actor principal es Estados Unidos, pero en un proceso en el que los estados federales de

¹⁰ En particular, cito a Bernal-Mezza (2001: 41): “La supranacionalidad es una dimensión necesaria en el proceso de consolidación de una integración económica que se dirige hacia los objetivos de una comunidad de naciones”.

dicho país cobran cada vez más importancia en la interlocución con el resto de los países que conforman el acuerdo económico, es decir, con Canadá, México y la Cuenca del Caribe¹¹.

Por otra parte, las estructuras institucionales no tienen por qué presentar una forma rígida, sino que puede ir variando en el tiempo, correspondiendo a los objetivos planteados; y en la medida que la integración se profundice, las instituciones adquirirían mayores competencias. De tal manera, una forma intergubernamental de integración correspondería a una forma de integración basada únicamente en el intercambio comercial, mientras que la supranacionalidad supondría una integración más “profunda”. En esa línea es que Klein (2000) reconoce dos grandes modelos de integración regional, uno “liberal-competitivista” y otro “estructural-armonizacionista”. El primero supone una estructura institucional débil, con instituciones intergubernamentales, y se basa ante todo en la integración económica: “el área política y el área social aparecen como totalmente dependientes del área económica” (pág. 40). Por otra parte, el modelo estructural-armonizacionista rechaza la visión económico-céntrica de los procesos de integración, y desde el punto de vista institucional se propone una coordinación entre política supranacional y/o intergubernamental.

3.3. Cómo medir el éxito de las instituciones

Las instituciones, entonces, ni son algo rígido en el tiempo, ni deben ser aisladas de la interacción con su entorno. Para determinar el “éxito” de una determinada estructura institucional, debemos prestar atención a los resultados políticos que provee en el proceso de interacción con los actores políticos. Retomo ahora el trabajo de Cox y McCubbins (1996), quienes encuentran tres características que deben presentar las instituciones para tener resultados de políticas públicas apropiadas. Para ellos, entonces, las instituciones deben

- 1) ser decisivas;
- 2) tener capacidad administrativa para implementar las decisiones adoptadas; y
- 3) ser *accountable*¹².

¹¹ Ver Payne (2000). El autor reconoce una tercera forma de *governance* regionalista: la *pre-governance* en Asia, caracterizada por la ausencia de instituciones regionales.

¹² *Accountability* es el término anglosajón referente a la rendición de cuentas que los gobernantes realizan ante la ciudadanía en todo proceso democrático, y al control público de las acciones de los gobernantes por parte de la ciudadanía. En la teoría democrática, este control suele darse en la forma de elecciones, aunque últimamente se han desarrollado nuevas formas de *accountability*, fuera del simple acto electoral. El término suele utilizarse en referencia a la “responsabilidad” de los gobernantes como hacedores de políticas.

De no cumplir con las dos primeras características, las instituciones no serían efectivas, mientras que el incumplimiento de la tercera característica las haría no democráticas. La “capacidad de decisión” puede ser abordada a través de dos indicadores. Por un lado, la efectividad en la toma de decisiones puede medirse a través del número de normas efectivamente aprobadas. Sin embargo, existe otra manera de medir la capacidad de decisión que tiene que ver con el proceso de toma de decisiones, es decir, estudiando la forma en que se toman las decisiones. Un mal proceso de toma de decisiones puede afectar a los resultados políticos de tres maneras: generando una situación de “estancamiento” -definida como una inhabilidad para decidir-, de “inestabilidad decisoria” -inhabilidad para mantenerse a una decisión una vez que ésta es tomada- y de “balcanización” -búsqueda de políticas inconsistentes, resultado de la puja de distintos grupos de presión con intereses opuestos.

Por otro lado, una “incapacidad administrativa” puede traducirse como la imposibilidad de implementar las decisiones adoptadas, o también como la imposibilidad de controlar el cumplimiento de aquellas decisiones efectivamente implementadas. Para medir la implementación de normas, puede tomarse como *proxy* la incorporación de la normativa, en la medida que la incorporación de la normativa es una condición necesaria para la implementación de las decisiones –aunque no suficiente.

Por último, el término *accountability* refiere a una relación de doble vuelta entre ciudadanos y gobernantes. Por lo tanto, es importante estudiar los flujos de información de ambos lados. Esto puede ser resumido en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Dimensiones del déficit institucional

Variable	Dimensiones	Indicadores	
Déficit Institucional	Capacidad de decisión	Número de decisiones aprobadas	
		Proceso de toma de decisiones	
	Capacidad de implementación	Incorporación de normas	
		Cumplimiento de normas	
Capacidad de rendición de cuentas	Sistemas de información	a la ciudadanía	de la ciudadanía

En la próxima sección de este trabajo se presenta de qué manera puede ser medida cada una de estas dimensiones para el caso del MERCOSUR.

3.4. La democracia en el contexto de la globalización

La última dimensión propuesta por Cox y McCubbins refiere a la necesidad de que las instituciones sean en algún grado democráticas. Ahora bien, ¿es relevante estudiar la existencia de un déficit democrático en

relación con los procesos de integración regional? ¿Es correcto utilizar el mismo marco de referencia para estudiar la “democracia” en los Estados nación y en los procesos políticos internacionales? Varios autores (Stein, 2001; Sbragia, 2003 y Moravcsik, 2004) responden negativamente a esta última pregunta, sin por ello responder negativamente a la primera. Lo que se requiere, plantean los autores, es definir un marco apropiado de análisis y determinar los requisitos de una democracia global. El debate teórico al respecto está planteado y muchos de sus principales exponentes pueden encontrarse en Held (1993), Shapiro y Hacker-Cordón (1999), Pierre (2000) y Held y Mc Grew (2003).

El debate cuenta con varios escépticos, dentro de los cuales encontramos a Dahl (2003), quien plantea que las instituciones globales nunca podrán ser democráticas, en la medida una eficiente toma de decisiones en este ámbito requiere niveles de delegación por encima de los umbrales permitidos para aceptar un funcionamiento democrático. Por lo tanto, plantea el autor, ni la UE ni ninguna institución internacional es o será nunca democrática, aunque no por ello deba prescindirse del desarrollo de este tipo de organizaciones.

En el otro extremo se encuentra Held, quien se ha constituido como uno de los principales promotores de la democracia a nivel global. En varios trabajos (1991, 1993, 2003) este autor plantea que efectivamente puede construirse una democracia en el espacio denominado “cosmopolita”. Held sugiere que las fronteras territoriales de los sistemas de rendición de cuentas (*“systems of accountability”*) sean redefinidas, de manera que los asuntos que escapan el control del Estado nación (el autor señala por ejemplo el control monetario, las cuestiones medioambientales, de seguridad) puedan ser llevados a control democrático. El autor rescata la forma de democracia de “doble vuelta”, como una relación “simétrica” y “congruente” entre los tomadores de decisiones y los “recibidores” de las decisiones políticas: los ciudadanos elevan sus demandas a los representantes, quienes les brindan *outputs* (decisiones, políticas, programas), y además deben ser responsables por dichos resultados.

La teoría democrática suele incluir como requisito al proceso democrático -sea en el ámbito nacional o global- un alto grado de interés y participación por parte de la ciudadanía. La participación, de acuerdo con Berelson (1952), dependerá a su vez del grado de información y conocimiento que tengan los ciudadanos. El autor plantea que los estudios de opinión pública pueden ser de gran ayuda a la teoría democrática, en la medida que relevan tanto el interés como el conocimiento de los ciudadanos, así como las “estructuras de personalidad” y la posesión de un “principio” que también son elementos intrínsecos a una ciudadanía democrática.

Inglehart (1970) hace énfasis en la importancia del estudio de la opinión pública en el marco de los procesos de integración. El autor plantea la forma en que la ciudadanía influye en la estructura de decisiones

con respecto a fenómenos de integración regional, en la que tendrá mucho que ver la información y la calificación de los ciudadanos, pudiendo así llegar hasta el núcleo de toma de decisiones. En este sentido, concluye el autor, los estudios de opinión pública proveen un marco de análisis para estudiar las presiones sociales favorables o no a la integración regional que pueden afectar la toma de decisiones. A medida que transcurre el tiempo, las presiones adquieren mayor importancia y logran influir efectivamente en la toma de decisiones.

4. Hipótesis, metodología y datos

4.1. Hipótesis

Vista la teoría que permite establecer las relaciones entre las variables, plantearé ahora las principales hipótesis de este trabajo. La hipótesis central de este trabajo es que el déficit institucional del MERCOSUR ha determinado el pobre desempeño del bloque, caracterizado por a) el no cumplimiento de algunos plazos previstos al momento de firmar el acuerdo de integración; b) situaciones de estancamiento en algunas políticas llevadas a cabo por el bloque; c) contradicciones entre decisiones tomadas y políticas efectivamente aplicadas; d) conflictos entre los socios por cuestiones que competen al bloque; y e) distancias importantes entre el MERCOSUR y la ciudadanía. Estos problemas en el desempeño del bloque habrían estado determinados en gran medida por el déficit institucional que presenta el mismo, que puede ser entendido en tres dimensiones: falta de capacidad para tomar decisiones en forma adecuada dentro del bloque, falta de capacidad para implementar las decisiones tomadas y ausencia de instancias de rendición de cuentas a la ciudadanía. La primera dimensión, la falta de capacidad para tomar decisiones adecuadas, puede llevar a problemas de balcanización, inestabilidad decisoria y estancamiento, es decir, afectaría las tres primeras dimensiones del pobre desempeño del MERCOSUR. La segunda dimensión, falla en la implementación de las decisiones adoptadas, podría generar situaciones de estancamiento dentro del bloque, y también conflictos entre los socios. Por último, la ausencia de mecanismos de representación de la ciudadanía y falla en los canales de transmisión de información hacia y desde la ciudadanía llevaría a problemas de legitimidad del bloque, los que podrían determinar un fracaso del mismo en caso que se busque involucrar a los ciudadanos en el proceso.

A continuación se presenta la metodología de medición de las tres dimensiones del déficit institucional señaladas, y los datos que fueron utilizados para hacerlo.

4.2. Capacidad de decisión

La primera dimensión del déficit institucional es la falta de capacidad de decisión de las instituciones del bloque. Como vimos, esta variable puede ser medida a través de dos indicadores. Por un lado, a través del número de decisiones adoptadas, estableciendo la efectividad de los órganos decisorios. En segundo lugar, analizando el proceso de aprobación de las decisiones. El primer punto será medido a través de la producción de los diferentes órganos del MERCOSUR: cantidad de normas aprobadas. Para analizar el proceso de toma de decisiones llevado a cabo por las instituciones del MERCOSUR, resulta muy útil el marco desarrollado por Hammond, Keeney y Raiffa (2000). El método para la toma de decisiones que ellos presentan consiste en una serie de pasos detallados, y es denominado por los autores como la metodología “proactiva”. Son ocho los elementos que lo componen, los cuales, de acuerdo con los autores, “proveen un marco de referencia que permite dirigir la toma de decisiones y aumentar las posibilidades de encontrar soluciones satisfactorias” (pág. 18). Cinco elementos son esenciales; los restantes tres, complementarios. Estos son: a) definición del problema; b) especificación de los objetivos; c) creación de alternativas; d) comprensión de las consecuencias; e) estudio de las transacciones; f) aclaración de incertidumbres; g) consideración de decisiones vinculadas; y h) establecimiento de la aversión al riesgo. En la medida que un proceso de toma de decisiones siga a grandes rasgos este esquema, los resultados estarán más proclives a resultar exitosos.

En este trabajo se aplica dicho marco para estudiar algunos procesos específicos de toma de decisiones del MERCOSUR, de manera de ver si los elementos para tomar una decisión se encuentran presentes en la misma y en qué medida esta dimensión afecta el desempeño del bloque.

Para analizar el proceso de toma de decisiones del bloque se utilizó como datos las decisiones del MERCOSUR a ser analizadas, tomadas de la página web de la Secretaría del MERCOSUR (SM), así como el seguimiento de dichas decisiones en un medio de prensa específico de Uruguay: el Semanario Búsqueda¹³.

4.3. Capacidad de implementación

La capacidad administrativa para implementar las decisiones adoptadas puede referir tanto a la implementación misma, como al cumplimiento de las políticas aprobadas. Las normas del MERCOSUR, una vez aprobadas por los órganos centrales, deben ser “incorporadas” por cada uno de los países miembros, a través de sus propios mecanismos. La incorporación fue lenta durante los primeros años, y a diferentes

¹³ En el Anexo IV se presenta un análisis sobre las noticias publicadas en el semanario Búsqueda entre los años 1991 y 2002 sobre el MERCOSUR.

tiempos dependiendo del país. En este trabajo se hace un análisis del proceso de incorporación, haciendo énfasis en su efectividad y analizando en qué medida la no incorporación de las normas aprobadas puede generar conflictos entre los miembros del bloque. Si bien la incorporación de las normas tampoco asegura que las mismas sean implementadas, se toma este indicador como *proxy* para medir la capacidad de implementar implementación de las decisiones como dimensión del déficit institucional.

Los datos para el análisis de la capacidad de implementación son las normas aprobadas por el MERCOSUR, también tomadas de la página web de la SM.

4.4. Capacidad de rendición de cuentas

La rendición de cuentas por parte de los gobernantes refiere a la existencia de un sistema de información transparente de doble vía: quienes detentan el poder deben mantener sistemas de información que lleguen a toda la ciudadanía, pero además es importante el apoyo que la misma ciudadanía proporciona al proceso de integración. Por otro lado, como muestra Sinnot (1997) en un estudio relativo al caso europeo, es más importante aún saber el grado de conocimiento de la ciudadanía sobre el proceso de integración. Un escaso conocimiento demuestra un déficit de información, y por lo tanto, un déficit democrático. El autor muestra además cómo una ciudadanía informada y conocedora del proceso de integración tiende a evaluar positivamente dicho proceso y a apoyarlo. La ciudadanía informada suele retener más información, y por lo tanto brindar apoyo a la integración, a la vez que demanda mayor información, en un círculo virtuoso democrático. Por lo mismo, en la sección 5.3. se analiza una encuesta de opinión pública realizada a los ciudadanos uruguayos, de manera de analizar qué tipo de información manejan los mismos, y el apoyo que brindan al proceso de integración.

Para ello, se utilizaron datos de la encuesta “Identidad nacional” (módulo 2003) ISSP llevada a cabo en Uruguay en el año 2004 por el Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República¹⁴. Esta encuesta se realiza en varios países del mundo, y es la primera vez que se realiza para nuestro país. La encuesta incluye cuatro preguntas con referencia al MERCOSUR:

1. ¿Qué tanto ha escuchado o leído acerca del MERCOSUR?
2. En general, Ud. diría que Uruguay, ¿se beneficia o no se beneficia por ser miembro del MERCOSUR?

¹⁴ La encuesta fue realizada entre el 12 de julio y el 16 de agosto de 2004. Se realizó un muestreo polietápico, con un tamaño muestral de 1.108 casos. Se encuestó a población mayor de 18 años residentes en poblaciones de más de 5.000 habitantes.

3. ¿Qué tanto está de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase?: Uruguay debería aplicar las decisiones del MERCOSUR, aún si no está de acuerdo con ellas.
4. ¿Si hoy hubiera un referéndum para decidir si Uruguay se mantiene o no como miembro del MERCOSUR, Ud. votaría a favor o en contra?

La metodología utilizada para el análisis de los datos fue la de modelos *probit*. Los modelos *probit* son modelos de regresión probabilísticas en los que la variable dependiente (Y) es una variable binaria, es decir, toma los valores 1 o 0. En estos modelos se estima la probabilidad de que se satisfaga la condición $Y=1$ dado un conjunto de variables explicativas. El modelo *probit* supone que la variable dependiente es una función de un conjunto de variables explicativas que sigue una distribución normal (Horowitz y Savin, 2001). Los coeficientes estimados de las variables independientes deben interpretarse por su signo: un signo positivo indica que la presencia de dicha variable incide aumentando la probabilidad de que se cumpla la variable dependiente. Para medir la fuerza de dicha incidencia, se calculan los efectos marginales, que determinan en cuánto aumenta la probabilidad que $Y=1$ dado un aumento de un punto porcentual de la variable dependiente en caso que sea de tipo continua, o dado un cambio de $X=0$ a $X=1$ en caso de una variable dicotómica.

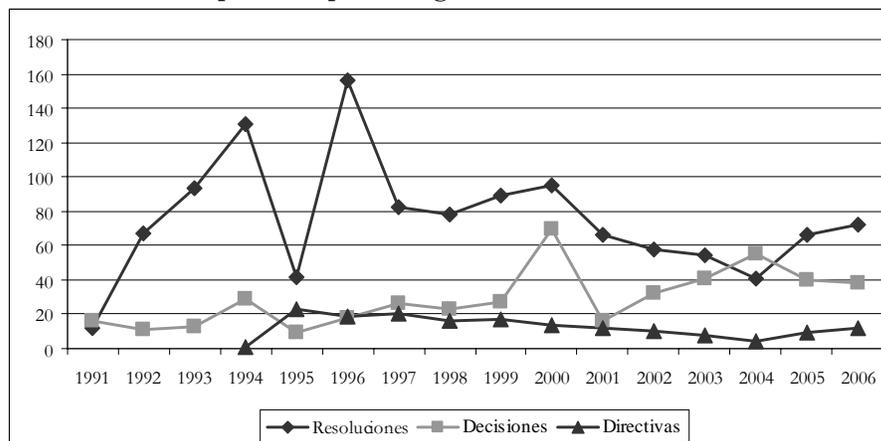
5. Análisis del déficit institucional del MERCOSUR

5.1. Capacidad de decisión

5.1.1. Capacidad de producción del bloque

Un primer indicador que refleja la capacidad decisiva de los órganos del MERCOSUR es el número de normas aprobadas por los mismos a lo largo de la historia. El gráfico 1 muestra la evolución del número de normas aprobadas por los diferentes órganos decisorios: GMC, CMC y CCM. Una primera lectura del gráfico sugiere trayectorias diferentes en el número de normas aprobadas por los diferentes órganos. Mientras que las resoluciones del GMC se incrementaron anualmente durante el período de transición hasta alcanzar un pico en 1996, luego se mantuvieron sin muchos cambios entre 1997 y 2000 y experimentaron un período de caída anual entre 2001 y 2004, el número de decisiones del CMC ha ido creciendo a lo largo de la historia del MERCOSUR. Las directivas aprobadas no han variado mucho en cantidad anual desde la creación de la CCM.

Gráfico 1. Número de normas aprobadas por los órganos decisorios del MERCOSUR, 1991- 2006



Fuente: elaboración propia en base a datos de la SM

La disparidad en las trayectorias está relacionada con las diferentes funciones de los órganos decisorios. El CMC se encarga de la conducción del proceso de integración, mientras que el GMC y la CCM regulan cuestiones más técnicas sobre el bloque. Por esta razón es que la producción del CMC se ha incrementado a medida que el bloque ha encontrado dificultades en el funcionamiento. De hecho, el pico de setenta decisiones aprobadas en el año 2000 refiere a la agenda de relanzamiento del bloque ya comentada en la primera sección del trabajo. Por el contrario, el GMC ha encontrado dificultades para la aprobación de resoluciones en momentos de crisis del bloque, lo cual se percibe claramente en el gráfico. Por lo tanto, el número de normas aprobadas, si bien refleja las dificultades políticas y económicas del bloque, no se convierte en un determinante del desempeño institucional. En los períodos de crisis la capacidad de decisión medida a través del número de normas aprobadas no se ve erosionada.

Sin embargo, existe un segundo indicador para medir la capacidad de decisión del bloque, que refiere al proceso de toma de decisiones. En este sentido, se analizan dos decisiones concretas: la adopción del arancel externo común y las negociaciones con la Unión Europea. Para ello se aplica el esquema de toma de decisiones sugerido por Hammond, Keeney y Raiffa (2000). Veremos de qué en las decisiones adoptadas existen dificultades que llevan a casos de inestabilidad decisoria, de estancamiento y de balcanización, de acuerdo a la tipología propuesta por Cox y McCubbins (1996).

5.1.2. El MERCOSUR y el Arancel Externo Común

El arancel externo común (AEC) del MERCOSUR es uno de los principales instrumentos de política comercial del bloque, y como tal ha sido una de las decisiones más controversiales dentro el mismo. En la

medida que el Tratado de Asunción plantea conformar un mercado común y en la cumbre de Ouro Preto en 1994 se ratifica la creación de una unión aduanera, es necesario aplicar un arancel único a importaciones provenientes de terceros mercados. Es claro que la uniformización de los aranceles aplicados por cada país no puede ser una tarea fácil, más aún en la medida que los países del MERCOSUR partieron de niveles arancelarios muy diferentes para algunos productos. Sin embargo, puede argumentarse que la negociación del AEC para el MERCOSUR, el cual ya ha pasado varios plazos sin haber sido aprobado para el universo de productos, ha avanzado pero también retrocedido. En esta sección se estudia el proceso de toma de decisiones relacionado con el AEC, en sus diferentes etapas y ver en qué medida se generaron casos de balcanización, estancamiento e inestabilidad decisoria como consecuencia de fallas en la formulación del mismo.

De acuerdo con el marco propuesto por Hammond, Keeney y Raiffa (2000), toda decisión debe comenzar por la definición de un **problema**. En el caso del MERCOSUR, el problema de fondo que llevó al establecimiento de una unión aduanera y por consiguiente a la aprobación de un arancel externo común, es, de acuerdo con lo plasmado en el Tratado de Asunción, la necesidad de ampliar los mercados como una condición fundamental para “acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”.

Una vez definido el problema, debe plantearse con cuidado el **objetivo** (o los objetivos) al que se desea llegar. El principal objetivo que se plantearon los países del MERCOSUR para abordar el problema del desarrollo económico fue mejorar el posicionamiento externo, mejorando las relaciones comerciales de los países. Puede argumentarse además que existieron otros objetivos complementarios, como puede ser la búsqueda de una estrategia regional frente a la apertura unilateral a otros países o bloques.

Las **alternativas** para alcanzar dichos objetivos eran varias: creación de una zona de libre comercio, una unión aduanera, un mercado común, profundización de acuerdos bilaterales como los que los países habían firmado en la década de los ochenta o negociación multilateral en el ámbito de la ALADI o la OMC. Primó la alternativa de la creación de un mercado común, que supone una zona de libre comercio entre los países miembros y la adopción de una política comercial común con terceros mercados. En ese escenario, existió una alternativa dominante¹⁵: el arancel externo era el instrumento que debía utilizarse para ambos escenarios. Como se explicita en varias de las decisiones del CMC en relación al AEC, “la consecución de los objetivos del Tratado de Asunción requiere la adopción de instrumentos de política comercial que promuevan la competitividad de la región”. Buscando ello, el arancel intrazona, es decir, el arancel aplicado a bienes que circulan al interior del bloque, se reduciría a cero para conformar la zona de libre comercio; mientras que para

¹⁵ Una alternativa dominante, de acuerdo con Hammond, Keeney y Raiffa (2000) es aquella que tiene ventajas y ninguna desventaja sobre las restantes alternativas. En términos coloquiales, podría decirse que “no existe alternativa” a la misma.

terceros mercados, debería adecuarse para aplicar una tarifa común a un mismo producto, pero buscando la competitividad de la región.

Esta fue una de las **consecuencias** más importantes de la decisión adoptada. El arancel externo es un instrumento de política comercial muy relevante en los países de la región. En primer lugar, porque en algunos países sirvió históricamente como un importante instrumento recaudador, como el caso de Paraguay, donde la carga fiscal sobre el comercio exterior era de 19,1% en 1991 e incluso aumentó a 21,9% en 1995 (cuadro II-2 en anexo). Por otro lado, si bien Argentina no utilizaba el AEC explícitamente como un instrumento recaudador de importancia, al momento de formado el MERCOSUR aplicaba una tasa estadística de 3% a las importaciones del resto del mundo. En Uruguay, el AEC es también utilizado para otros fines: el nivel arancelario de determinados productos está determinado en niveles reducidos de manera de promover la actividad y las exportaciones de algunas industrias. Es el caso específico de los bienes de capital, informática y telecomunicaciones, que, como veremos, se ha convertido en el principal obstáculo para la adecuación del AEC.

La alternativa elegida determina las consecuencias pero también supone realizar ciertas **transacciones**, es decir, renunciar a ciertos beneficios que podrían estar asociados a otras alternativas. Para los países del MERCOSUR, la principal transacción de establecer un AEC en el marco de un proyecto de liberalización comercial sería la modificación de la política comercial relacionada con el arancel. Esto significaba no sólo modificar los niveles arancelarios, sino también adecuar otras medidas de política comercial directas o indirectas, como por ejemplo la existencia de regímenes especiales de importación.

En todo proceso de toma de decisiones pueden existir **incertidumbres**: si se cumplen los plazos del cronograma de adecuación, y una vez que se empieza a atrasar, con respecto a los tiempos en que se va a desarrollar. También debe tenerse en cuenta la **aversión al riesgo** de los propios agentes que toman la decisión: la adecuación de los respectivos aranceles a un AEC puede tener consecuencias importantes sobre las economías de los países, modificando no sólo los flujos de comercio sino también la estructura productiva por sector y el empleo. En el marco del MERCOSUR, puede argumentarse que la tolerancia al riesgo varía para cada uno de los socios, y que además tiende a ser mayor para el caso de los socios “grandes” del bloque: Argentina y Brasil. Los socios pequeños, en la medida que son economías más especializadas, podrían presentar mayor aversión al riesgo ante políticas que impacten fuertemente sobre la economía.

La decisión de incorporarse a un bloque económico y comercial de las características del MERCOSUR supone para los países la necesidad de adoptar una serie de **decisiones vinculadas**, teniendo en cuenta las consecuencias derivadas de la adopción de un AEC. En primer lugar, es necesario plantear la

readecuación de los instrumentos de recaudación fiscal. Los países deben abandonar paulatinamente el arancel externo como instrumento recaudador, sobre todo si el objetivo final es promover el libre comercio. En segundo lugar, en caso que quiera mantenerse una cierta estructura productiva previa a la firma del acuerdo, deben pensarse políticas específicas de protección o incentivos para que la adecuación del arancel externo no impacte de forma tan pronunciada sobre los sectores que pierden la protección derivada de altos aranceles a las importaciones. En tercer lugar, debe evitarse medidas de política comercial que vayan en contra de las decisiones del bloque, de manera de mantener la coherencia del mismo.

A continuación se analizan tres problemas específicos relacionados con la decisión del MERCOSUR de aplicar una política comercial común y un AEC. Veremos que ambos problemas surgieron a raíz de una mala definición de algunos de los componentes del proceso de toma de decisiones.

Los plazos de convergencia del AEC: un caso de estancamiento

En diciembre de 1994, en la Cumbre de Ouro Preto, donde se terminó por definir el MERCOSUR luego de pasado el período de transición de cuatro años previsto en el Tratado de Asunción, se aprobó la decisión 22/94 que determina el AEC del bloque, tomando como base las negociaciones acerca de los niveles arancelarios, los plazos de convergencia y los listados de excepciones realizadas en los meses precedentes. Estas negociaciones no habían estado exentas de problemas. El principal obstáculo había sido la negociación del AEC a aplicarse sobre los bienes de capital, informática y telecomunicaciones. Finalmente, se aprobó un AEC para el 88% del universo arancelario, se aprobaron listas de excepciones para los países (para Uruguay la lista contenía 300 ítems arancelarios), plazos de convergencia para la adecuación del AEC para bienes de capital (año 2001 para Argentina y Brasil y 2006 para Paraguay y Uruguay) y bienes de informática y telecomunicaciones (1° de enero de 2006 para los cuatro países), y un listado de excepciones al AEC derivado de la aplicación de un régimen de adecuación.

Los plazos previstos en Ouro Preto no fueron cumplidos. A la fecha, aún siguen existiendo listas de excepciones al AEC para bienes de capital, informática y telecomunicaciones y listas de excepciones nacionales. La decisión 38/05 prorroga hasta diciembre de 2008 los plazos de vigencia de las listas de excepciones nacionales, las cuales pueden contener hasta 100 ítems para Paraguay y Uruguay y 50 ítems para Argentina y Brasil¹⁶. Hoy en día, los plazos de convergencia para bienes de capital están fijados para el año

¹⁶ Al 31 de enero de 2008 las listas de excepciones para Argentina y Brasil pueden contener 100 ítems, pero deben ser 75 ítems al 31 de julio del mismo año y llegar a 50 ítems al 31 de diciembre de 2008.

2009 para bienes de capital (decisión 40/05) y para 2012 para bienes de informática y telecomunicaciones (decisión 13/06).

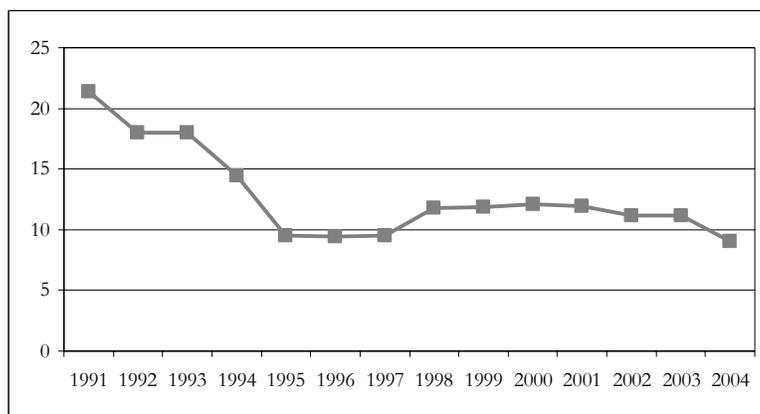
Los plazos de convergencia del AEC se han aplazado en varias oportunidades a lo largo de la historia del bloque. En ese sentido, puede entenderse que existe una situación de estancamiento con respecto a la aplicación de un arancel común para el universo arancelario. ¿Cómo se llega a esta situación? Básicamente, existen dos áreas problemáticas en la negociación del AEC, que son los bienes de capital y los bienes de informática y telecomunicaciones. Argentina, Paraguay y Uruguay han aplicado históricamente aranceles bajos a este tipo de productos, de manera de promover la producción de ciertas industrias. Brasil, en cambio, al tener una industria de bienes de capital más desarrollada que el resto de la región, ha aplicado aranceles más altos y busca determinar el nivel general del AEC a estos niveles. Las dificultades para la negociación del AEC para esta lista de productos sensibles estuvieron planteadas incluso en el período de negociaciones del AEC, antes de la aprobación del mismo. Puede argumentarse que el bloque llega a esta situación de estancamiento debido a que los miembros no tuvieron en cuenta la aversión al riesgo al momento de tomar la decisión de aprobar un AEC para el universo arancelario. Los países acordaron adecuar el arancel de dichos productos y aumentarlo con respecto al nivel histórico, pero las negociaciones al respecto nunca llegaron a concretarse. Algunos titulares de notas publicadas en el semanario *Búsqueda* son muy ilustrativos al respecto: “Preocupación por importadores de equipos de informática ante la iniciativa de establecer un arancel externo del 35% en el MERCOSUR”(4 de febrero de 1993); “La pugna sobre bienes de capital entre los países del MERCOSUR ha obstaculizado las negociaciones del arancel externo común”(16 de setiembre de 1993); “Uruguay pretende que el MERCOSUR le dé más plazo para cumplir con incremento de protección a la industria automotriz regional”(30 de junio de 1998); “El MERCOSUR logró avances para liberalizar algunos servicios pero no llega a acuerdo sobre régimen del sector automotor” (23 de julio de 1998); “Contrariedad de Uruguay con Argentina y Brasil ante el acuerdo automotor mostró otra vez la dificultad de consolidar el MERCOSUR”(30 de marzo de 2000); “A poco de cumplir una década, el MERCOSUR entró en una nueva fase de conflictos por trabas comerciales entre sus miembros” (8 de febrero de 2001).

Un caso de inestabilidad decisoria: la suba de tres puntos porcentuales del AEC en 1997

Sin embargo, el no cumplimiento de los plazos de convergencia no es el único problema del bloque en relación con el AEC. En 1997, apenas dos años después de que el AEC comenzara a regir, la decisión 15/97 aprobó aumentar transitoriamente el mismo en tres puntos porcentuales, exceptuando de este aumento

a 149 ítems arancelarios. La razón de este aumento fue el pedido por parte de Argentina para absorber la tasa estadística de 3% al arancel externo que venía aplicando, debido a reglamentaciones de la OMC. El aumento fue apoyado por Brasil, en la medida que le permitía financiar su programa de ajuste fiscal. Si bien los países no estaban obligados a efectuar dicho aumento, y Uruguay en un principio se opuso a dicha medida, los cuatro socios terminaron por adherirse a la misma. El aumento de tres puntos porcentuales se mantuvo desde 1998 hasta 2000, para luego caer a un 2,5% en 2001 y de 1,5% por dos años más. A partir de 2004 el AEC volvió a sus niveles normales. El aumento transitorio es fácilmente apreciado en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Evolución del AEC, 1991- 2004



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SM

El gráfico muestra que el AEC promedio en el año 2005 no es muy diferente al de 1996. En diez años de funcionamiento de la unión aduanera, los avances fueron muy escasos y hubo contramarchas en el proceso.

La principal razón es que los países, al tomar la decisión de conformar un mercado común, el que suponía también una unión aduanera, no tuvieron en cuenta las consecuencias de la adopción de un AEC: pérdida de recaudación fiscal asociada a este instrumento. Tampoco se tomaron las decisiones vinculadas necesarias, como ser la adecuación de una política fiscal desligada al instrumento arancelario. La consecuencia fue una política que contradecía a las decisiones tomadas en el ámbito del MERCOSUR, y que, de acuerdo con algunos agentes, afectó la imagen del bloque¹⁷.

¹⁷ El entonces ex canciller Sergio Abreu opinó que el aumento del AEC en tres puntos porcentuales iba a “fragilizar la credibilidad del MERCOSUR” (Búsqueda, 20 de noviembre de 1997).

Un caso de balcanización: perforaciones al AEC

Si bien los aranceles externos de los países, como vimos, fueron adecuados al AEC para la mayor parte de los ítems arancelarios, en la práctica los aranceles cobrados son en promedio menores¹⁸. Esto se debe, entre otras cosas, a la existencia de las llamadas “perforaciones” al AEC, generadas por la existencia de regímenes especiales de importación por parte de los países de la región. Los regímenes especiales de importación, existentes en los cuatro países del MERCOSUR, consisten en exoneraciones de impuestos aduaneros y otros gravámenes a las importaciones de determinados bienes o de bienes dedicados a determinados sectores. Suelen utilizarse con el fin de fomentar la producción y las exportaciones de algunas industrias o sectores concretos (como por ejemplo el régimen de insumos agropecuarios en Uruguay) o de exonerar el pago de impuestos a determinadas actividades (exención de gravámenes a instituciones educativas o culturales). Cuando las importaciones de determinado bien ingresan bajo un régimen especial, el arancel cobrado difiere del arancel que teóricamente se debiera aplicar (que en la mayoría de casos coincide con el AEC). Por este motivo es que se habla de “perforaciones” al AEC.

La problemática de la existencia de regímenes especiales de importación ha sido considerada en forma especial por la CMC en los últimos años. En efecto, en el año 2000 se determina como fecha límite a la eliminación de los diferentes regímenes de importación el 1° de enero de 2006. El plazo fue prorrogado por la decisión 33/05 al 31 de diciembre de 2007. Los regímenes especiales que deben ser eliminados son, de acuerdo con la CMC aquellos “adoptados unilateralmente por los estados parte” que implican “la exención total o parcial de los derechos aduaneros que gravan la importación definitiva de mercaderías que no tengan como objetivo el perfeccionamiento y posterior exportación de las mercaderías resultantes para terceros países” (decisión 33/05).

Algunos regímenes especiales son tolerados por tener “impacto económico limitado o finalidad no comercial” (decisión 03/06). Para el caso de Uruguay, la lista incluye 17 regímenes, entre los que se encuentran las franquicias diplomáticas, instituciones de asistencia social, ley del libro y exoneraciones a instituciones de enseñanza e institutos culturales. Por otro lado, los regímenes de *drawback* y admisión temporaria, que son los de mayor importancia en cada uno de los países del MERCOSUR, son admitidos para funcionar hasta el año 2010 únicamente para el comercio intrazona (decisión 32/03).

¹⁸ Berlinski et al (2006: 59) estiman que para el año 2000 el arancel aplicado por Uruguay era de 11,7% mientras que el efectivamente cobrado ascendió a un 7,2% de las importaciones extrazona totales. Los aranceles cobrados y aplicados para el resto de los miembros del bloque también presentan marcadas diferencias en el mismo año.

Sin embargo, existe un tipo de regímenes especiales que tienen fuerte impacto económico pero que la CMC excluye explícitamente de la reglamentación y también de las listas de excepciones: las áreas aduaneras especiales y a las zonas francas (ver decisión 8/94). En Uruguay las zonas francas no funcionan como un régimen especial de importación en la medida que los bienes que ingresan al territorio aduanero nacional provenientes de las zonas francas están sujetos a las mismas reglamentaciones que los bienes provenientes del resto del mundo (Estrades y Terra, 2006). Sin embargo, en otros países las zonas francas constituyen una fuerte desviación del AEC. En Brasil, la Zona Franca de Manaus exime del pago de aranceles a las importaciones de bienes que tengan como destino la región de Amazonas, y reduce un 88% el arancel cuando el destino es el resto del país (Berlinski et al, 2006). En Argentina, el Área de Tierra de Fuego también funciona como una importante zona franca. Ambas áreas aduaneras especiales fueron consideradas en las negociaciones para la conformación del MERCOSUR, y en agosto de 1994 en Buenos Aires el CMC fijó como plazo máximo de funcionamiento de ambos regímenes el 1º de enero de 2013. Por este motivo no se incluyen en las decisiones para reglamentar y eliminar los regímenes especiales de importación.

A pesar de los esfuerzos por eliminar o armonizar los regímenes especiales de importación que generan desvíos y perforaciones del AEC, la permanencia de regímenes de zonas francas que explícitamente quedan fuera de la decisión 33/05 supone una clara contradicción a la decisión de la adopción de una política comercial común. Estaríamos ante un caso de balcanización en la toma de decisiones: dentro del bloque se toman decisiones inconsistentes. Puede afirmarse que la decisión vinculada de eliminar los regímenes que generan perforaciones al AEC y que tienen efectos sobre el comercio de los países se tomó, en forma tardía, pero además en forma incompleta, y eso es lo que genera una situación de balcanización.

5.1.3. Un caso de decisiones estancadas: negociación MERCOSUR- UE

En 1994 se firmó en Lisboa el acuerdo marco para la negociación entre el MERCOSUR y la UE. Se trata de uno de los acuerdos con un tercer mercado más importante del MERCOSUR como bloque, dado que desde su creación ha negociado con otros mercados pero no siempre en forma conjunta. Poco se ha avanzado desde entonces en este acuerdo, y puede argumentarse que las negociaciones se encuentran estancadas. Veremos cómo se llegó a este punto y qué falló en el planteo de las negociaciones para llegar a esta situación.

Una vez que el MERCOSUR ha sido conformado y tiene personería jurídica, se plantea el objetivo de iniciar negociaciones con terceros mercados como bloque. El **problema** de fondo es el mismo que llevó a constituir el propio MERCOSUR: lograr el desarrollo económico buscando una mejor inserción externa. El

objetivo es iniciar negociaciones con terceros mercados como un único agente comercial para incrementar el comercio de la región y tener acceso a nuevos mercados, utilizando el poder de negociación de un bloque. El objetivo último de la negociación con la Unión Europea, que desde el inicio del MERCOSUR es de hecho el socio comercial más importante del bloque, era incrementar el acceso de los productos agrícolas al mercado europeo, donde existe una fuerte política de subsidios al sector que dificulta la entrada a este mercado¹⁹. Las **alternativas** eran firmar acuerdos bilaterales, acuerdos multilaterales, un acuerdo de complementación comercial o negociaciones puntuales para determinados productos. La alternativa finalmente escogida fue la de negociar una zona de libre comercio con la Unión Europea, es decir, negociar la liberalización del comercio de todos los bienes entre ambos bloques comerciales. La decisión 05/95, que determina el inicio de las negociaciones con el bloque europeo, establece que el objetivo de las mismas es “la celebración de un acuerdo marco interregional (...) que cubra la cooperación económica y comercial, así como la preparación de la liberalización comercial entre ambas regiones” (art. 3). Las negociaciones debían demorar unos años y a partir de allí se comenzaría un proceso de progresiva liberalización comercial. La principal **consecuencia** de la alternativa escogida es la de un proceso de negociación complejo, por el alcance del universo arancelario y la magnitud de los flujos de comercio involucrados. La decisión de llegar a la liberación comercial total entre ambas regiones supone importantes **transacciones** para ambos lados: tener que ceder en aspectos que el costo puede ser elevado, buscando obtener otros beneficios derivados de la liberalización.

Las negociaciones comenzaron en 1995, con la firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación. Luego de un período de estudio de los flujos comerciales y de las oportunidades de comercio, en 1999 se lanzan las negociaciones. Sin embargo, las mismas chocaron rápidamente con un importante obstáculo: la negativa por parte de la Unión Europea en negociar en forma bilateral los subsidios al sector agrícola, lo cual constituía uno de los principales intereses del MERCOSUR en la negociación con la UE. Por otra parte, el interés de la Unión Europea tenía que ver más con una cuestión estratégica: ganarle mercados a Estados Unidos. De hecho, las iniciativas por parte del bloque europeo están relacionadas con el avance en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), las cuales han estado lideradas por Estados Unidos. El interés político de Europa en establecer un acuerdo con el MERCOSUR está plasmado en una edición dirigida al público en general: “La integración del MERCOSUR es para la Unión Europea un

¹⁹ La Política Agraria Común (PAC) existe desde 1960 y es la política comunitaria europea con mayor nivel de recursos. En el año 2000 representó un 44% de los gastos de la Unión Europea, alrededor de 41 mil millones de euros. Algunos de sus objetivos son aumentar la competitividad de la agricultura y garantizar precios bajos de productos agrícolas a los consumidores (Comisión Europea, Dirección General de Educación y Cultura, 2000).

proceso de gran importancia tanto desde el punto de vista geopolítico como histórico y económico” (Comisión Europea, 2001).

Al momento, las negociaciones con la UE no han mostrado grandes avances, a pesar de que se han efectuado diversas reuniones entre ambas partes y se ha construido una institucionalidad de importancia para llevar adelante las negociaciones (Laens y Osimani, 2001). Puede argumentarse que en este caso, en la decisión de conformar con la UE un proceso de negociaciones tendiente a la liberalización total del comercio de productos, falló la alternativa elegida. Los principales intereses del MERCOSUR en esta negociación estaban en el acceso de los productos agrícolas al mercado europeo, y ese fue justamente el tema que la UE se negó a negociar en forma bilateral. En efecto, en 1999 un informe del Irela (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) indicaba que existían “serias reticencias por parte de algunos países de la UE, que proponen retrasar el inicio de las negociaciones más allá del año 2000”²⁰. También se falló en la medida en que no se consideraron los objetivos de la UE, que pasaban más por una cuestión de estrategia geopolítica que por la cuestión comercial.

5.2. Capacidad de implementación

Gran parte de las decisiones, resoluciones y directivas emanadas de los órganos decisorios del MERCOSUR no entran en vigencia en forma automática. Para garantizar que la normativa del bloque no entre en contradicción con la normativa vigente en los países, cada país, mediante el procedimiento que considere más apropiado, debe incorporar la norma MERCOSUR a su respectivo ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, existe un porcentaje muy alto de normas que no son incorporadas a los respectivos sistemas legislativos.

El problema de la incorporación de normas del MERCOSUR a los sistemas jurídicos de los estados miembros no es nuevo, y ha sido incluso señalado como “la dimensión más visible del déficit institucional del proceso” (da Motta Veiga, 2003: 14). La incorporación de normas del MERCOSUR es claramente un problema de corte jurídico (Ventura y Perotti, 2004), pero también puede ser analizado como un problema político intrínseco a las instituciones del bloque.

El sistema de incorporación de normas está definido en el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto, y si bien existen normas posteriores para mejorar el sistema, en esencia el mismo no ha sido modificado. No entraremos en detalle en los problemas jurídicos específicos que presenta el sistema, que tienen que ver con la

²⁰ Citado en Búsqueda, 25 de febrero de 1999.

necesidad de incorporar las normas a los sistemas jurídicos nacionales y con el intento de que dicha incorporación se realice al mismo tiempo en los cuatro países²¹. Esta necesidad de “vigencia simultánea” genera un atraso en la aplicación de las normas y da al mismo tiempo poder a los países para jugar con los tiempos de aplicación de las mismas. Es decir, si un determinado socio -a pesar de haber aprobado la norma en el ámbito correspondiente- encuentra que dicha norma puede generar rechazo en su país o atenta contra los intereses de un determinado sector, entonces puede no buscar la incorporación de la norma y de esa manera atrasar la puesta en vigencia de la misma en el ámbito del MERCOSUR. Esto puede ser posible además porque no existen procedimientos únicos en cada país para la incorporación de las normas a los respectivos sistemas legales. En este sentido, en octubre de 2003 se estableció un acuerdo interinstitucional entre el CMC y la CPC para que esta última supervise los procedimientos parlamentarios para la incorporación de normas. Sin embargo, en la mayoría de los países, el procedimiento preponderante para la incorporación de normas es la vía ejecutiva²².

Los esfuerzos realizados desde los propios órganos del MERCOSUR por mejorar el sistema, como se plantea en INTAL (2007), han sido continuos. En 1998 el GMC aprobó dos resoluciones para intentar agilizar el proceso de incorporación de normas, lo que muestra que el problema estuvo planteado en los primeros años de funcionamiento del bloque. En el año 2000 se tomó una importante decisión (23/00) que establece en primer lugar que aquellas normas que no requieran ser incorporadas deben explicitarlo en el cuerpo de la misma, mientras que en aquellas que requieran serlo y expliciten los plazos para ello, entonces esos plazos serían obligatorios. La decisión 20/02 también establece otra medida para atacar el problema de la incorporación de normas. En concreto, establece que antes de la aprobación de la norma, se deberá trabajar con comisiones que estudien si dichas normas son viables de implementar en cada país. Por último, la decisión 22/04 establece un mecanismo para agilizar la incorporación de normas por vías que no sean la legislativa.

5.2.1. Resultados

Aparentemente, estos últimos esfuerzos han mejorado la incorporación de normas. De acuerdo con Pérez Antón (2001), al año 2000 se había incorporado un 34% de aquellas normas que necesitaban serlo, es decir, habían sido incorporadas 254 normas de las 741 que necesitaban serlo para comenzar a regir, mientras

²¹ Una buena descripción del mecanismo de incorporación de normas del MERCOSUR puede hallarse en Ventura y Perotti (2004).

²² De acuerdo con Rivas (2006), más de un 80% de la normativa del MERCOSUR hasta el año 2003 se había incorporado a los diferentes sistemas legales a través de la vía ejecutiva.

que 387 normas no necesitaron incorporación. Al finalizar el año 2003, un 49,3% de las normas que necesitaban ser incorporadas lo habían sido (Rivas, 2006) y en marzo de 2006 un 50,3% de las normas que necesitaban ser incorporadas estaban vigentes en los cuatro países del bloque (INTAL, 2007).

Cuadro 2. Porcentaje de incorporación de normas, 2001-2006

Año	Total	Decisiones	Resoluciones	Directivas
2001	34,0	35,0	31,9	48,6
2003	49,3	s/d	s/d	s/d
2006*	50,3	39,6	51,5	61,9

*hasta marzo

Fuente: Pérez Antón (2001), Rivas (2006) y INTAL (2007)

El aumento del porcentaje estaría señalando una mejor *performance* entre 2001 y 2006 en la incorporación de los tres tipos de normas, como muestra el cuadro 2. Se estarían confirmando con esto los esfuerzos por mejorar el mecanismo. Sin embargo, estos números deben ser vistos con cuidado, ya que el aumento del porcentaje puede deberse a otros motivos.

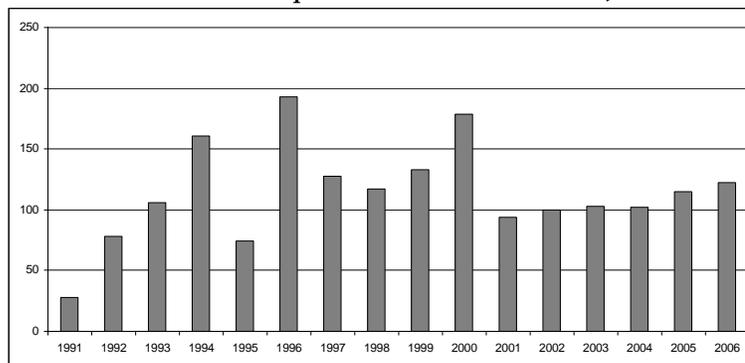
La eficiencia se debe medir en este caso a través de siguiente ratio:

$$Eficiencia = \frac{NI}{NRI}$$

Donde *NI* refiere a las normas efectivamente incorporadas y *NRI* a las normas que requieren incorporación del total de normas aprobadas.

Un aumento de este ratio puede deberse a un aumento del numerador, es decir el número de normas incorporadas, y en ese caso estaríamos confirmando la mejora en la eficiencia en la incorporación de normas del MERCOSUR. Sin embargo, el ratio también puede aumentar al disminuir su denominador, que puede deberse a una caída del número de normas aprobadas y/o del subconjunto de ellas que requiere un proceso de incorporación para entrar en vigencia. El gráfico 3 muestra el número de normas aprobadas por año. Como vemos, en el período entre 2000 y 2006 el total de normas aprobadas desciende con respecto a los años anteriores, y si bien en 2005 y 2006 hay una recuperación, el número total de normas aprobadas es bastante inferior a las aprobadas en el período 1996-1999.

Gráfico 3. Normativa aprobada en el MERCOSUR, 1991- 2006



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SM

La tendencia cambia bastante cuando analizamos la aprobación por órgano decisorio. El cuadro 3 muestra que en los últimos cinco años el número de decisiones aprobadas aumentó e incluso superó a las decisiones tomadas en la segunda mitad de la década de los noventa. El número de resoluciones aprobadas sí mostró una tendencia decreciente y fue lo que determinó la tendencia del total de normas aprobadas.

Cuadro 3. Número de normas aprobadas por órgano, 1991- 2006

Período	Decisiones	%	Resoluciones	%	Directivas	%
1991-1995	78	16,8	345	28,7	24	14,4
1996-2000	164	35,3	500	41,6	86	51,5
2001-2006	222	47,8	357	29,7	57	34,1
Total	464	100,0	1202	100,0	167	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SM

Ahora bien, la eficiencia en la incorporación de normas debe ser medida en función de las normas que requieren ser incorporadas, no del total de normas aprobadas. Como se señala en INTAL (2007: 74), considerando todas las normas aprobadas entre 1991 y marzo de 2006, un 49,1% de las decisiones no requieren incorporación, mientras que el porcentaje es bastante menor para el caso de las resoluciones (30,6%) o de las directivas (24,4%). Los porcentajes difieren en gran medida cuando consideramos únicamente el período 2001- 2006, en el que la eficiencia habría aumentado. En este período, 79,3% de las decisiones, 29% de las resoluciones y 17,9% de las directivas no requirieron ser incorporadas. El alto porcentaje de las decisiones que entran en vigencia en forma automática se debe a que la amplia mayoría de decisiones adoptadas en el período 2001-2006 corresponden a decisiones que regulan aspectos internos del bloque, como ser aspectos institucionales.

En definitiva, que en términos absolutos, 46 decisiones, 252 resoluciones y 46 directivas que necesitan ser incorporadas por los países miembros para entrar en vigencia fueron aprobadas en el período 2001- 2006,

casí un 50% de la totalidad de normas que requieren incorporación aprobadas en el total del período de vigencia del MERCOSUR. Por lo tanto, podríamos afirmar que efectivamente la eficiencia en la incorporación de normas aumentó en el último quinquenio, y si bien la relación de causalidad debería ser estudiada más a fondo, puede argumentarse que las decisiones adoptadas al respecto fueron efectivas. De cualquier manera, el porcentaje de incorporación es aún bajo: a marzo de 2006 no estaban vigentes casi la mitad del total de normas aprobadas que requieren ser incorporadas para entrar en funcionamiento. A pesar de que los esfuerzos por mejorar este aspecto institucional del MERCOSUR han mostrado ciertos resultados, deben seguir dedicándose esfuerzos por mejorar la capacidad de implementación del bloque.

5.2.2. Conflictos derivados de la no incorporación de normas

La poca eficiencia en la incorporación y por ende entrada en vigencia de la normativa aprobada por los órganos del MERCOSUR ha generado algunos conflictos entre socios. Uno de los fallos emitidos por el Tribunal Arbitral del MERCOSUR está relacionado a un conflicto por la no incorporación de ciertas normas por parte de Brasil. En diciembre de 2001 Argentina presentó una denuncia relacionada con los procedimientos exigidos por Brasil para el ingreso de productos fitosanitarios, que eran contrarios a las resoluciones 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 y 71/98. El conflicto surge a raíz de la no incorporación de dichas normas por parte de Brasil, lo cual retrasaba la entrada en vigencia de su reglamentación en todos los países del MERCOSUR. Brasil entendía que no estaba en falta dado que en el Protocolo de Ouro Preto no se especificaba un tiempo máximo para la incorporación de la normativa MERCOSUR. El Tribunal Arbitral falló a favor de Argentina, alegando que Brasil no cumplía el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto. En el laudo se incluyen dos capítulos que tratan sobre la obligatoriedad de incorporar las resoluciones adoptadas por el GMC y sobre los plazos para dicha incorporación. En efecto, la decisión 23/00 establece que en caso de ser necesario, cuando una norma requiera ser incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales, se establecerá un plazo para ello, que es obligatorio para los estados parte. Desde entonces, la gran mayoría de normas aprobadas que requieren internalización explicitan el plazo para la misma. Sin embargo, dado que las resoluciones objeto de debate en la controversia analizada, el Tribunal *ad hoc* determinó que las normas que no expliciten el plazo para su incorporación deberán ser incorporadas en un “plazo razonable”, y que en el caso de Brasil “definitivamente no parece razonable una postergación de casi seis años a la incorporación debida” (artículo 8.20 Laudo VII).

5.3. Capacidad de rendición de cuentas

5.3.1. Opinión pública e integración regional

La última dimensión del déficit institucional refiere a la ausencia de instancias de rendición de cuentas en el marco del proyecto de integración. En este marco, como vimos, Inglehart plantea la importancia de estudiar la opinión pública en el ámbito de procesos de integración. Sin embargo, este tipo de estudios han estado ausentes en el análisis de la democracia en el MERCOSUR. Los estudios que analizan la participación ciudadana en el MERCOSUR lo hacen analizando por un lado el rol de los órganos creados dentro la estructura institucional del bloque para servir como vínculo con la sociedad civil (Caetano y Pérez, 2001; Vázquez, 2001; Pena y Rozemberg, 2005), y por otro lado estudiando la participación de organizaciones sociales en el contexto regional (Grandi y Bizzózero, 1997; Klein, 2000; Grugel, 2004; Hirst, 2006). Sin embargo, la democracia no hace solo a la participación de la llamada sociedad civil “organizada”, sino al involucramiento de la ciudadanía en su conjunto en el proceso de integración. Es importante que la ciudadanía eleve por un lado sus demandas a los detentores del poder, lo cual es más fácilmente realizable a través de grupos organizados, pero también es importante que la ciudadanía esté informada con respecto a los procesos políticos de manera tal que esté en condiciones de hacerlo. La rendición de cuentas por parte de los gobernantes refiere a la existencia de un sistema de información transparente de doble vía: quienes detentan el poder deben mantener sistemas de información que lleguen a toda la ciudadanía, pero además es importante el apoyo que la misma ciudadanía proporciona al proceso de integración.

En esta línea, Sinnott (1997) realiza una evaluación sobre cuánto conocen la Unión Europea los ciudadanos de los países que la integran. La información que el ciudadano maneje sobre el proceso de integración tendrá, de acuerdo con el autor, “consecuencias políticas substantivas” (pág. 13). ¿Qué factores determinan el nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre el proceso de integración? Más allá de los factores sociodemográficos, el autor maneja otros cinco *sets* de variables explicativas: contexto político e institucional, canales de comunicación, orientación hacia las fuentes de información de la UE y credibilidad sobre las fuentes de comunicación de la UE. Los resultados muestran que muchas de estas variables explican el grado de conocimiento. Dentro de las variables sociodemográficas, la educación es la que más explica, pero también el sexo, dado que las mujeres tienden a mantenerse menos informadas sobre la UE. Karp *et al* (2003) estudian el apoyo que los ciudadanos presentan al proceso de integración europeo, controlando el mismo a través del conocimiento sobre la UE. Para eso, plantean un mismo modelo y lo testean por un lado entre

quienes no conocen al proceso, entre los que lo conocen y entre toda la población. Su conclusión es que aquellos ciudadanos que conocen el proceso tienden a evaluarlo en mayor medida por el desempeño de sus instituciones. El apoyo al proceso tendrá que ver entonces en cómo los ciudadanos evalúan las instituciones europeas y el funcionamiento de la democracia en su país, además de en el hecho de que el país sea beneficiario neto del proceso de integración.

Existe una amplia literatura que releva cuáles son los factores que determinan el apoyo de los ciudadanos europeos a la Unión Europea. En este sentido, encontramos trabajos como los de Eichenberg y Dalton (1993); Gabel y Whitten (1997); Hooghe y Marks (2004) y Nelsen y Guth (2000), entre múltiples más. Los trabajos pioneros estuvieron centrados principalmente en los factores económicos que determinan el apoyo a la Unión Europea por parte de los ciudadanos de los distintos países que la integran. En esta línea, Gabel y Whitten (1997) miden el apoyo a la integración tomando como variables independientes dos conjuntos de indicadores económicos. En primer lugar, toman variables macroeconómicas “objetivas” como inflación, desempleo y PBI, que ya habían sido incluidas en modelos anteriores, como los de Eichenberg y Dalton (1993). Pero también incluyen un conjunto de variables que miden percepciones subjetivas de los ciudadanos sobre la economía, como por ejemplo cómo el ciudadano percibe su situación económica y cómo percibe la situación económica de su país. Encuentran que las variables económicas subjetivas tienen más peso a la hora de explicar el apoyo a la UE que las objetivas. La conclusión es que cuanto más satisfechos estén los ciudadanos con respecto a su situación personal y a la situación de su país, más apoyarán al proceso de integración.

En otra línea teórica, autores como Hooghe y Marks (2004) critican la postura “econocéntrica”, y estudian la relación entre identidad nacional y apoyo a la Unión Europea. Los autores reconocen que la Unión Europea es un fenómeno que afecta a la economía de los países, pero señalan que también es una organización supranacional, y como tal es posible que forme identidades. Encuentran que los ciudadanos sí tienen en cuenta las circunstancias económicas, pero que la identidad aparece como una influencia más poderosa. Sin embargo, los efectos serán diferentes según sea una identidad nacional exclusiva o inclusiva. Solo en este último caso los individuos presentan apoyo al proceso de integración. Los autores concluyen entonces que la identidad nacional es un factor muy relevante a la hora de explicar el apoyo a la UE, pero que puede ser un arma de doble filo: solo para aquellos ciudadanos que se sienten parte de varias comunidades el proceso de integración será positivo.

En América Latina los estudios son menos abundantes. Entre ellos, se encuentra el trabajo de Seligson (1999). Tomando los datos de la encuesta Latinobarómetro para el año 1996 en 17 países

latinoamericanos, el autor estudia la opinión de los ciudadanos acerca de los procesos de integración de cada uno de los países. Encuentra que el apoyo a los procesos de integración es elevado en el continente, y aumenta entre aquellos que guardan una opinión acerca de los procesos. Por otro lado, el autor encuentra dos variables clave que explican el apoyo a los procesos de integración: percepción de beneficio sobre los procesos, y percepción de la situación económica personal y nacional.

5.3.2. Opinión pública y MERCOSUR

Esta sección analiza el apoyo al MERCOSUR por parte de la ciudadanía uruguaya. En primer lugar, se estudia el conocimiento de la ciudadanía uruguaya acerca del proceso de integración, y los factores que inciden en el mismo. Para medir el conocimiento se trabajó con los resultados de la pregunta “¿Qué tanto ha escuchado o leído acerca del MERCOSUR?”, cuyas frecuencias originales se presentan en el cuadro 4²³.

Cuadro 4. Frecuencias originales de la pregunta “¿Qué tanto ha escuchado o leído acerca del MERCOSUR?”

	Nº casos	Porcentaje
Mucho	136	12,3
Bastante	358	32,3
Poco	469	42,3
Nada	143	12,9
No puede elegir	2	0,2
Total	1.108	100,0

Un primer análisis de los datos refleja que un 12,9% de la población encuestada nunca escuchó ni leyó algo acerca del MERCOSUR, lo cual supone un porcentaje muy elevado dado el año de la encuesta. Por otro lado, un 42,3% de los ciudadanos ha escuchado muy poco sobre el MERCOSUR, mientras que 44,6% han escuchado o leído bastante o mucho. Tomando en cuenta estos resultados, se construyeron cuatro variables *dummies*²⁴ a ser utilizadas en los modelos de análisis que se presentarán más adelante. La primera de ellas se denomina “desconocimiento”, y toma valor 1 cuando los encuestados responden “nada” a esta pregunta. Las

²³ Ver sección 5.1.3. Sería claramente deseable poder medir el conocimiento en forma más objetiva, como por ejemplo a través de preguntas sobre el proceso, como lo hace Sinnott (1997). Sin embargo, ninguna encuesta a ciudadanos del MERCOSUR releva este tipo de información, por lo que se debió trabajar con un indicador más simple, que mide “conocimiento” sobre el proceso de integración a partir de la percepción del propio ciudadano encuestado.

²⁴ Las variables *dummies* o variables ficticias, son variables “construidas por el investigador, de modo que valen 1 si una observación de la muestra satisface una determinada característica, y valen 0 en caso contrario” (Novales, 1997: 584). Los resultados obtenidos al introducir una variable *dummy* en un modelo *probit* deben ser analizados en función de la característica omitida.

otras tres variables toman valor 1 cuando los ciudadanos responden “poco”, “bastante” y “mucho” respectivamente a la pregunta señalada, y son denominadas de igual modo.

En segundo lugar, estudiaremos el apoyo que presentan los ciudadanos uruguayos al proceso de integración. Este apoyo se medirá teniendo en cuenta las respuestas a las preguntas “*En general, Ud. diría que Uruguay, ¿se beneficia o no se beneficia por ser miembro del MERCOSUR?*” y “*¿Qué tanto está de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase?: Uruguay debería aplicar las decisiones del MERCOSUR, aún si no está de acuerdo con ellas*”. Los cuadros 5 y 6 muestran las frecuencias originales de dichas variables.

Cuadro 5. Frecuencias originales de la pregunta “En general, Ud. diría que Uruguay, ¿se beneficia o no se beneficia por ser miembro del MERCOSUR?”

	Nº casos	Porcentaje
No conoce el MERCOSUR	10	0,9
Se beneficia enormemente	48	4,3
Se beneficia mucho	199	18,0
Se beneficia algo	417	37,6
Se beneficia poco	194	17,5
No se beneficia	108	9,7
No sabe	132	11,9
Total	1.108	100,0

Cuadro 6. Frecuencias originales de la pregunta “¿Qué tanto está de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase?: Uruguay debería aplicar las decisiones del MERCOSUR, aún si no está de acuerdo con ellas”

	Nº casos	Porcentaje
Totalmente de acuerdo	57	5,1
De acuerdo	280	25,3
Ni de acuerdo ni en desacuerdo	160	14,4
En desacuerdo	380	34,3
Totalmente en desacuerdo	74	6,7
No puede elegir	155	14,0
No responde	2	0,2
Total	1.108	100,0

La primera pregunta suele incluirse en todas las encuestas que evalúan el apoyo de los ciudadanos a un proceso de integración, y sus valores suelen ser tomados como un indicador del apoyo al mismo²⁵. Releva la opinión de la ciudadanía sobre los beneficios “netos” del proceso. Se entiende que aquel ciudadano que considera que el MERCOSUR beneficia a Uruguay, apoya al proceso. La segunda pregunta va un paso más

²⁵ En general, los autores europeos toman una pregunta muy similar del Eurobarómetro: “Generally speaking, do you think that (your country’s) membership in the European Community is a good thing, neither good or bad, or a bad thing?” para medir apoyo al proceso de integración. Gabel y Whitten hablan en este caso de “apoyo utilitario a la integración” (1997:86). La misma forma de medir apoyo se encuentra en Hooghe y Marks (2004), Nelsen y Guth (2000), entre varios más. En la misma línea, Seligson (1999) toma como indicador de apoyo a los procesos de integración en América Latina una pregunta muy similar de la Encuesta Latinobarómetro.

allá, ya que de alguna manera contrapone los beneficios de Uruguay a los del proceso de integración. Los procesos de integración, si bien se supone que benefician a los países que los integran, no siempre generan políticas consensuadas. Ser parte de un proyecto de integración supone relegar intereses nacionales a intereses regionales. Aquel ciudadano que tenga en cuenta esta posibilidad y responda a favor de la pregunta 2, tenderá a expresar apoyo al bloque. En base a estas dos preguntas, se construyó la variable “apoyo al proceso de integración”, que toma seis posibles valores: no apoyo fuerte y débil, apoyo débil, fuerte e incondicional y no sabe/ no opina. El cuadro 7 presenta las frecuencias de esta variable, y en el anexo V puede verse cómo fue construida.

Cuadro 7. Apoyo al proceso de integración

	Nº casos	Porcentaje
Apoyo incondicional	126	11,4
Apoyo fuerte	176	15,9
Apoyo débil	256	23,1
No apoyo débil	296	26,7
No apoyo fuerte	152	13,7
No sabe	102	9,2
Total	1.108	100,0

El apoyo al MERCOSUR por parte de la ciudadanía uruguaya es importante -un 50,4% de la población expresa apoyo al proyecto de integración- aunque en pocos casos se trata de un apoyo incondicional. En general, la población considera que el proyecto es beneficioso para el país, pero no cree que Uruguay deba aplicar las decisiones del MERCOSUR que van contra sus intereses, por lo se considera que expresa un apoyo débil. Únicamente un 11,4% expresa un apoyo incondicional. Por otro lado, un 40,4% de los encuestados no apoya el proceso, aunque dos terceras partes de ellos expresa un no apoyo “débil”, es decir, no son tan categóricos a la hora de opinar en contra del MERCOSUR. En la siguiente sección veremos cuáles son las características que llevan a la población a expresar apoyo por el proceso de integración regional.

Por último, existe una cuarta pregunta que releva si el ciudadano votaría a favor de un referéndum que mantuviera a Uruguay como miembro del MERCOSUR. Estudiando las frecuencias originales, encontramos que el porcentaje de ciudadanos que votaría a favor es muy alto -casi 68%-, lo que muestra que ciudadanos que en las preguntas anteriores se habían mostrado opuestos al proceso de integración votarían de cualquier manera a favor del MERCOSUR en un posible referéndum. Por este motivo, se decidió no incluir esta variable en la construcción del índice de apoyo al proceso de integración y estudiar aparte los posibles factores que determinan el voto positivo.

Cuadro 8. Frecuencias originales de la variable “¿Si hoy hubiera un referéndum para decidir si Uruguay se mantiene o no como miembro del MERCOSUR, Ud. votaría a favor o en contra?”

	Nº casos	Porcentaje
Votaría a favor	750	67,7
Votaría en contra	151	13,6
No puede elegir	206	18,6
No responde	1	0,1
Total	1.108	100,0

A continuación se presentan los modelos construidos y los resultados obtenidos para cada uno de los problemas planteados.

¿Quiénes conocen al MERCOSUR?

El primer modelo que presentamos estudia cuáles son los factores que determinan un desconocimiento de los ciudadanos uruguayos sobre el MERCOSUR. Para ello, se tomó como variable independiente la variable “desconocimiento” presentada en la sección anterior y se desarrolló un modelo *probit* que explica la probabilidad de no conocimiento del proceso en función de variables que dan cuenta de las características personales del encuestado: sexo, edad, educación, ingresos familiares y autopoicionamiento dentro del espectro ideológico derecha - izquierda. El cuadro 9 reporta los resultados de dicho modelo. En el anexo V se describe en forma detallada cómo fueron construidas las variables explicativas.

Cuadro 9. No conocimiento sobre el proceso de integración, modelo *probit*

Variable	Coefficiente	Error estándar	Efecto marginal
Hombre	-0,36**	0,13	-0,05
Joven	0,10	0,17	0,01
Mayor	-0,29*	0,15	-0,04
Espectro ideológico	0,21**	0,07	0,03
Secundaria incompleta	-0,81***	0,16	-0,09
Secundaria completa	-0,88***	0,20	-0,08
Estudios terciarios	-1,54***	0,29	-0,12
Ingresos familiares	-0,10*	0,04	-0,01
Constante	-0,67*	0,27	

Pseudo R²= 0,1740

***p < 0,001; **p < 0,01; *p < 0,1

Los resultados indican que ser hombre, mayor de 55 años, y con estudios secundarios o terciarios aumenta la probabilidad de conocer más sobre el proceso de integración, mientras que ser menor de 30 años disminuye dicha probabilidad. El nivel de ingresos familiares también incide positivamente sobre el

conocimiento sobre el proceso. En general, estos resultados son similares a los estudios realizados para el caso europeo: los hombres, las personas mayores y las personas con mejores ingresos tienden a estar mejor informados acerca del proceso de integración.

La variable que más incide sobre la probabilidad de conocer sobre el proceso de integración es la educación. Como vemos, los coeficientes de las tres variables *dummies* que recogen información sobre la educación del ciudadano presentan gran significación dentro del modelo y, como fue señalado, signo negativo, lo que indica que el nivel educativo incide negativamente sobre el hecho de no conocer el proceso de integración. Si nos fijamos en los efectos marginales, vemos que la incidencia de los estudios terciarios es mayor que de los estudios secundarios, sean completos o no. Específicamente, tener estudios terciarios disminuye un 12% la probabilidad de no haber escuchado o leído acerca del MERCOSUR, mientras que la diferencia entre tener secundaria completa o incompleta no es muy grande. Por lo tanto, tener tanto estudios secundarios como terciarios disminuye la probabilidad, con respecto a aquellos individuos que solo tienen educación primaria o no tienen educación, de no haber leído ni escuchado algo sobre el MERCOSUR. Estos resultados también son consistentes con la literatura sobre el tema.

Por último, la variable *espectro político* nos indica que cuanto más a la derecha se sitúe el encuestado (mayores valores de la variable), mayor probabilidad tendrá de desconocer el proceso de integración. Específicamente, el efecto marginal de moverse una posición hacia la derecha indica que la probabilidad de no conocer el MERCOSUR aumenta un 3%. Esta variable también es significativa, y estaría indicando que aquellos votantes que se autoidentifican como de derecha tienen mayor probabilidad de estar desinformados con respecto al proceso de integración.

¿Quiénes apoyan al MERCOSUR?

Para estudiar las características que hacen que el ciudadano exprese apoyo por el proceso de integración, se construyó un modelo *probit* que toma como variable dependiente el índice de apoyo al MERCOSUR construido, pero simplificado. En este caso, se construyó una variable *dummy* que toma valor 1 cuando el índice toma los valores 3, 4 o 5, es decir, cuando la persona expresa apoyo por el proceso de integración, ya sea débil, fuerte o incondicional. Se incluyen varios grupos de variables explicativas. En primer lugar, se incluye tres variables *dummies* que relevan el nivel de conocimiento de los ciudadanos acerca del proceso de integración. Se tomaron también dos variables de tipo económico, siguiendo la literatura sobre el caso europeo. En este caso, se construyeron dos variables *dummies*: una que toma valor 1 cuando la persona se

declara orgullosa de los resultados económicos del país, y otra que toma el valor 1 cuando la persona considera que el libre comercio beneficia a la economía del país. En tercer lugar, también siguiendo a los estudios sobre la UE, se tomaron dos variables que hacen al sentimiento de pertenencia al país y al continente. Por último, se incluyeron una serie de variables de control, principalmente características sociodemográficas del encuestado: sexo, edad, educación. Los resultados de este modelo se muestran en el cuadro 10.

Cuadro 10. Apoyo al proceso de integración, modelo *probit*

Variable	Coefficiente	Error estándar	Efecto marginal
Desconocimiento	-0,62***	0,19	-0,24
Conoce poco	-0,50***	0,13	-0,20
Conoce bastante	-0,39**	0,14	-0,15
Orgullo economía	0,25**	0,10	0,10
Libre comercio	0,10	0,08	0,04
Cercanía país	0,09	0,06	0,04
Cercanía continente	-0,15**	0,05	-0,06
Edad	0,00*	0,00	0,00
Estudios terciarios	0,10	0,11	0,04
Estudios secundarios	-0,00	0,11	0,00
Constante	0,43*	0,22	

Pseudo R²= 0,0332

***p < 0,001; **p < 0,01; *p < 0,1

Las variables referidas al conocimiento del ciudadano sobre el proceso de integración fueron incluidas en el análisis con el fin de testear una de las hipótesis que se manejan en este trabajo: un mayor nivel de conocimiento se traduce en mayor apoyo al proceso²⁶. Los resultados de estas variables deben ser comparados con respecto a la variable *dummy* omitida, es decir, presentar un conocimiento alto. Los resultados del modelo confirman la hipótesis. En el cuadro 10 puede verse que las tres variables presentan alta significación, y con coeficiente de signo negativo, es decir, conocer poco o no conocer el proceso disminuye la probabilidad de apoyar al MERCOSUR. El efecto marginal calculado nos indica que no haber escuchado o leído nunca sobre el MERCOSUR reduce un 24% la probabilidad de expresar apoyo por el proceso de integración con respecto a aquellas personas que indican haber escuchado “mucho” sobre el proceso de integración. A su vez, conocer “poco” el MERCOSUR reduce 20% dicha probabilidad, mientras que conocer “bastante” lo hace 15%.

²⁶ Podría argumentarse que la variable conocimiento acerca del proceso y apoyo al mismo se determinan al mismo tiempo, por lo que no habría relación de causalidad entre las mismas. Este problema se denomina de “endogeneidad” de las variables, y para descartarlo se corrió un modelo biprobit que estima la relación entre ambos modelos *probit*. Los resultados de este modelo muestran que el coeficiente de correlación es igual a -0.19, y no es estadísticamente significativo (prob chi²= 0.5480), por lo que no puedo rechazar la hipótesis nula de no asociación, es decir, no existe un problema de endogeneidad.

Las variables económicas incluidas tienen el efecto opuesto: demostrar orgullo por los logros económicos alcanzados por Uruguay aumenta la probabilidad de apoyar al MERCOSUR. Este resultado es muy intuitivo: indican que la ciudadanía incluye al proceso de integración regional como un logro económico del Uruguay. De esta manera, estar orgulloso de los logros económicos alcanzados lleva a expresar apoyo por el MERCOSUR. La otra variable económica incluida, que relevaba sobre los beneficios del libre comercio, no es significativa en el modelo.

Siguiendo a Hooghe y Marks (2004), en el modelo se incluyeron dos variables que relevan el sentimiento de pertenencia del ciudadano al país y al continente. Encontramos que sentirse uruguayo si bien tiene un efecto positivo sobre el apoyo al MERCOSUR, no es significativo. El sentimiento de pertenencia al continente, por el contrario, sí resulta significativo, pero el signo del coeficiente es el opuesto al esperado: aquella persona que se sienta identificada con el continente sudamericano, tiene menor probabilidad de apoyar al MERCOSUR. Esto puede explicarse porque de hecho el continente abarca más que el MERCOSUR, y la autoidentificación con una y otra región es claramente diferente.

Puede verse que en el caso de expresar apoyo al MERCOSUR, las características socio- demográficas presentan menor incidencia. Si bien la edad medida en años resulta una variable significativa al modelo, sus efectos marginales sobre la probabilidad de apoyar al proceso de integración son prácticamente nulos. A su vez, la educación tiene poca significación.

Voto por el MERCOSUR

Por último, intentaremos explicar el voto a favor del MERCOSUR en un hipotético referéndum para mantener a Uruguay como miembro del mismo. Como ya analizamos, casi un 68% de la ciudadanía votaría a favor, mientras que únicamente un 54,6% expresa algún tipo de apoyo al MERCOSUR. Esta aparente inconsistencia en la opinión de los encuestados puede deberse a diversas razones. En primer lugar, Uruguay es ya de hecho miembro del MERCOSUR, por lo que es posible que el ciudadano no se sienta en posición de elegir. Otra hipótesis es que dada la importancia que se le otorga al Uruguay al proceso democrático y al acto electoral, muchos ciudadanos se volcarían a votar a favor del MERCOSUR en un hipotético referéndum, por la oportunidad de construir nuevos espacios políticos. Los uruguayos sienten también un importante sentimiento de pertenencia partidaria que puede influir en su intención de voto. Estas variables - orgullo por la forma en que funciona la democracia y sentimiento de ser representado por los partidos políticos- fueron incluidas en un tercer modelo *probit* que tiene como fin explicar el voto a favor del

MERCOSUR en un referéndum que evalúa la permanencia de Uruguay dentro del bloque. Los resultados del modelo se presentan en el cuadro 11.

Cuadro 11. Voto a favor en referéndum para mantener a Uruguay como miembro del MERCOSUR

Variable	Coefficiente	Error estándar	Efecto marginal
Desconocimiento	-0,87***	0,12	-0,33
Orgullo democracia	-0,18***	0,05	-0,06
Sin partido	-0,17*	0,10	-0,06
Edad	-0,004*	0,00	-0,001
Estudios terciarios	0,28*	0,11	0,09
Secundaria completa	0,23*	0,12	0,08
Constante	1,14***	0,18	

Pseudo R²= 0,0690

***p< 0,001; **p< 0,01; *p< 0,1

Como en el modelo anterior, no conocer el proceso de integración lleva a que el ciudadano vote en forma negativa en el referéndum. Esto sería consistente con el modelo que explica el apoyo al MERCOSUR. El desconocimiento disminuye 33% la probabilidad de votar a favor del MERCOSUR, lo cual supone un muy fuerte efecto.

Como ya fue señalado, en el modelo se incluyó la variable “orgullo por la democracia” que mide cuán orgulloso se siente el ciudadano por el funcionamiento de la democracia en nuestro país. Esta variable pretende captar la “cultura democrática” del uruguayo y ver cuánto incide en la probabilidad de votar a favor del MERCOSUR en un posible referéndum. La hipótesis se vería verificada: la cultura democrática de los uruguayos indica un voto positivo por el proceso de integración²⁷. Es decir, aquellos que se sienten muy orgullosos acerca del funcionamiento de la democracia en Uruguay presentan mayor probabilidad de votar a favor del MERCOSUR.

En Moreira (1997) se remarca el protagonismo que han tenido los partidos políticos en la construcción de la cultura política uruguaya. De acuerdo con nuestros resultados, no presentar preferencia partidaria disminuye en 6% la probabilidad de votar a favor del MERCOSUR. Más allá de las posturas de los diferentes partidos políticos frente al proceso de integración, no presentar preferencia por ningún partido político lleva al ciudadano a votar en contra del MERCOSUR. Es importante agregar que en la construcción del modelo, se testeó el mismo incluyendo como variable independiente “espectro ideológico”, pero no

²⁷ Recordar que a mayor valor de la variable “orgullo por la democracia”, menor orgullo siente el encuestado. De ahí el signo negativo del coeficiente de esta variable en el modelo.

resultó una variable significativa en el análisis. Es entonces el sentimiento de pertenencia a un partido y no la posición dentro del espectro derecha- izquierda lo que influye sobre el voto en el referéndum.

Las variables que recogen las características sociodemográficas de los ciudadanos presentan resultados significativos: la edad incidiría negativamente sobre la probabilidad de votar a favor, mientras que tener estudios terciarios o secundarios inciden en forma positiva.

6. Percepción de las elites y perspectivas: ¿hacia un cambio institucional?

6.1. La percepción de las elites sobre la crisis de institucionalidad del MERCOSUR

La cuestión “política” del MERCOSUR no ha estado ajena a la opinión de las elites en Uruguay. En 1992, una encuesta realizada por Achard, Flores Silva y González (1993) mostraba que si bien un 43,1% de las elites²⁸ consideraba que la modalidad de integración más relevante en el marco del MERCOSUR era la económica y un 28,2% consideraba que era comercial, un 10,6% de los encuestados opinaba que la principal modalidad de integración era política. En la misma encuesta se releva la importancia de la opinión pública en el marco del proyecto de integración: un 56,9% de las elites entrevistadas consideraba que era “muy importante”, mientras que un 28,7% opinaba que era “bastante importante”.

Por otro lado, las elites nacionales e internacionales han señalado los problemas asociados a la estructura institucional del MERCOSUR incluso desde antes de su conformación. El PIT-CNT señalaba en 1991 que el enfoque gubernamental del proceso podía generar problemas de legitimidad democrática²⁹. Con el MERCOSUR ya en funcionamiento, muchas voces se alzaron a favor de un perfeccionamiento de la estructura institucional del bloque. Desde el ámbito político-nacional, Sergio Abreu, entonces ex canciller, expresaba: “yo creo que esto (acuerdo entre Carlos Menem y Fernando Enrique Cardoso para establecer un mecanismo de consulta previa entre ambos países) es una excesiva participación de lo que es la voluntad política en un proceso de integración. Es importante que los presidentes se mantengan en contacto permanente, pero también es cierto que no podemos dejar librados a la diplomacia presidencial aspectos que hacen a la credibilidad y al proceso de integración. Tenemos órganos comunes creados: el Consejo del

²⁸ Fueron entrevistados 216 miembros de la elite uruguaya, abarcando a políticos, funcionarios públicos, empresarios, sindicalistas, académicos y comunicadores.

²⁹ Ver Búsqueda 18 de abril de 1991.

Mercado Común, el Grupo Mercado Común, la Comisión de Comercio. Tenemos que darles un máximo nivel de institucionalidad sin que esto signifique que el sector político no participe en destrabar, a veces, algunos aspectos que se empantanaban en las discusiones de carácter técnico”³⁰.

En el ámbito privado, Norbert Walter (economista, jefe del Deutsche Bank) expresó sentirse desilusionado porque “las grandes mejoras alcanzadas en América Latina y que se basaban en el MERCOSUR, ahora no sigan adelante. Habría esperado que se formaran instituciones para solucionar los conflictos entre países y que se fuera menos dependiente de las relaciones personales entre los presidentes. Pero he comprobado que esto no ha tenido éxito hasta ahora.” (Búsqueda, 29/4/99). Por otro lado, Eduardo Freire, entonces presidente de Chile, opinaba que “el MERCOSUR tiene que tener una institucionalidad, no puede seguir siendo una reunión de jefes de Estado, de ministros que se reúnen dos veces al año”³¹. Cuando el MERCOSUR entra en crisis en 1999, el consenso sobre los problemas institucionales es casi unánime: Abreu habla de una “crisis de institucionalidad” (El Espectador, 15/2/99), García Peluffo opina en abril de 2000 que la crisis del MERCOSUR es la “crisis de la modalidad política de integración”³², y en setiembre del mismo año el entonces presidente de Uruguay Jorge Batlle expresa “sentimos que al MERCOSUR le están faltando cantidad de cosas que son imprescindibles: una institucionalidad más fuerte, tribunales estables para resolver conflictos, (...) y una real y efectiva apertura comercial”³³. Más recientemente, Tabaré Vázquez reafirmó que “es posible desarrollar una institucionalidad que consolide al MERCOSUR como sistema de integración ya no solamente económica, sino también ciudadana”³⁴.

6.2. Reformas en la estructura institucional del MERCOSUR: ¿cambio institucional?

A nivel de órganos de MERCOSUR, la posibilidad de reforma de las instituciones creadas en el Protocolo de Ouro Preto (POP) también comienza a mencionarse una vez que el bloque entra en crisis. En el “relanzamiento del MERCOSUR” anunciado en Buenos Aires en diciembre de 2000 la cuestión institucional aparece en las decisiones 24/00 y 25/00, donde se plantea el fortalecimiento institucional de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR (SM) y el perfeccionamiento del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias en el MERCOSUR. Siguiendo esto, la primera medida adoptada fue la transformación de la

³⁰ Entrevista realizada en el programa En Perspectiva, Radio El Espectador, 28 de abril de 1997.

³¹ Entrevista realizada en el programa En Perspectiva, Radio El Espectador, setiembre de 1999.

³² Entrevista publicada en Búsqueda el 13 de abril de 2000.

³³ Entrevista publicada en Búsqueda el 28 de setiembre de 2000.

³⁴ Discurso inaugural de la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, 9 de diciembre de 2005. Tomado de www.presidencia.gub.uy.

Secretaría Administrativa del MERCOSUR en Secretaría Técnica, a partir de la decisión 16/02. La decisión 30/02 reglamenta esta “progresiva” transformación, la cual, se aclara, se dará “a la luz de la evolución de este proceso y de los recursos humanos y materiales disponibles”. Para avanzar en el cambio la decisión establece un Sector de Asesoría Técnica conformado por cuatro Consultores Técnicos, con la atribución de: i) otorgar apoyo técnico a los órganos del MERCOSUR, ii) realizar un seguimiento y evaluación del proceso de integración, iii) realizar estudios de interés para el proceso de integración y iv) controlar la consistencia jurídica de actos y normas emanados de los órganos del MERCOSUR.

Otro avance en la reforma de la estructura institucional del MERCOSUR, tendiente a resolver en forma más eficiente la solución de controversias al interior del bloque, fue la creación de un Tribunal Permanente de Revisión a partir del Protocolo de Olivos. Hasta entonces, la solución de controversias se regía por el Protocolo de Brasilia de 1991. El sistema se basaba en la conformación de tribunales *ad hoc* para cada denuncia presentada. Si bien el Protocolo de Olivos no elimina la primera instancia de tribunales *ad hoc*, la existencia de un Tribunal Permanente permite revisar los laudos en caso de ser requerido por alguna de las partes, y también facilita la acumulación. De acuerdo con el INTAL (2003), este sería el “principal cambio institucional desde 1991”. Sin embargo, en el propio informe se reconoce que antes de la entrada en vigencia del Protocolo de Olivos, la solución de controversias había comenzado a realizarse en el ámbito del Protocolo de Brasilia, evitando utilizar una práctica extendida en el MERCOSUR en los noventa: el interpresidencialismo (Malamud, 2003a y 2003b).

Por último, puede mencionarse como otro paso importante para la reforma institucional del MERCOSUR la firma del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR en diciembre de 2005. En el mismo se constituye un Parlamento del MERCOSUR que sustituye a la Comisión Parlamentaria Conjunta creada en el POP, que estaría conformado por representantes de cada miembro pleno del MERCOSUR, elegidos a través de voto directo de la ciudadanía y determinados en función de un criterio de representación ciudadana. Como el mismo Protocolo establece, se espera que “la instalación del Parlamento del MERCOSUR, con una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes, significará un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas”.

El proceso de reforma institucional del MERCOSUR no se ha detenido. En el año 2005, la decisión 21 establece la creación de un Grupo Ad Hoc de Alto Nivel para que realice una propuesta de reforma

institucional del MERCOSUR. La decisión 29/06 prorroga el plazo para que el Grupo de Alto Nivel presente el diseño de una reforma institucional del MERCOSUR. La reforma institucional debe, de acuerdo con dicha decisión, considerar los siguientes aspectos: a) reestructuración de órganos decisorios del MERCOSUR; b) perfeccionamiento del sistema de incorporación, vigencia y aplicación de la normativa aprobada; c) creación de órganos para la administración de políticas comunes; d) optimización de las funciones de la Secretaría Administrativa; e) perfeccionamiento del sistema de solución de controversias; f) presupuesto común para el funcionamiento de las instituciones del MERCOSUR.

Las dimensiones del déficit institucional analizadas en este trabajo parecen estar contempladas en las reformas efectuadas en los últimos años y también en la propuesta de reforma efectuada por el CMC. El problema de la falta de capacidad decisiva de los órganos decisorios estaría contemplado en la propuesta de reestructuración de los órganos decisorios -aunque no se aclare en qué consistiría la reforma- y también en la creación de órganos de administración de políticas comunes. La falta de eficiencia en la implementación de las decisiones ya está siendo tratada, y seguirá siéndolo, de acuerdo con la propuesta señalada. Por último, el déficit de representación de la ciudadanía busca solucionarse a través de la creación del Parlamento del MERCOSUR, que comenzó a funcionar en mayo de 2007.

¿Determinan las reformas previstas y las ya realizadas un proceso de cambio institucional? Podría argumentarse que no. Los cambios ya efectuados, si bien buscan solucionar problemas institucionales, como el mejoramiento de la incorporación de normas, del sistema de solución de controversias y del apoyo técnico efectuado por la SM, no han resultado en cambios sustanciales de la estructura institucional ni tampoco han logrado solucionar los problemas institucionales del bloque. ¿Y las reformas por venir? De los proyectos de reforma, el punto más inmediato y también más fuerte es la creación del Parlamento del MERCOSUR. En principio las tareas del Parlamento no difieren mucho de aquellas previstas a la CPC, y la primera elección simultánea para todos los miembros de estados partes en el “día del MERCOSUR ciudadano” se realizará recién en el año 2014³⁵. Sin embargo, de acuerdo con North (1990: 117), “el cambio institucional es abrumadoramente incremental”. Por lo tanto, ¿no podría considerarse la posibilidad de que el MERCOSUR está efectivamente transitando por un proceso de cambio institucional, el cual terminará por llevarse a cabo en el largo plazo? Considero que sí. Una vez que el Parlamento del MERCOSUR comience a funcionar, puede esperarse que el propio órgano, que a medida que se conforme por voto ciudadano adquiera más legitimidad

³⁵ Como paso previo a esta instancia y no más allá del año 2010, los representantes de cada Estado miembro serían elegidos mediante el voto de los ciudadanos en instancias electorales nacionales. Por lo tanto, puede esperarse que los primeros miembros del Parlamento del MERCOSUR elegidos por voto directo y universal lo sean en el año 2007 en Argentina, 2008 en Paraguay, 2009 en Uruguay y 2010 en Brasil.

dentro del bloque, promueva cambios institucionales en otros órganos que hoy en día no parecen capaces de pensar sus propias reformas. Sin embargo, todavía falta un largo camino por recorrer y existen posibilidades que surjan dificultades en el mismo. El éxito del MERCOSUR como bloque económico, político y comercial de relevancia depende de estos cambios.

7. Conclusiones

La institucionalidad del MERCOSUR está siendo cuestionada. Si bien algunos actores políticos y sociales lo han hecho desde su propia creación, el problema del déficit institucional se hizo más evidente cuando el MERCOSUR superó una primera etapa de negociaciones “fáciles” y entró en un período de crisis. En este trabajo se analizaron tres dimensiones del déficit institucional. En primer lugar, las instituciones del MERCOSUR presentan fallas en el proceso de toma de decisiones. Si bien los órganos son decisivos en el sentido que aprueban decisiones, y eso puede comprobarse a través del número de normas sancionadas a lo largo de la historia del bloque, muchas de esas decisiones presentan problemas luego de ser sancionadas: no se llevan a cabo -estancamiento-, se toman decisiones inconsistentes con otras decisiones tomadas anteriormente -balcanización- o se da marcha atrás en la decisión adoptada -inestabilidad decisoria.

En este trabajo fueron analizadas en detalle dos de las decisiones más importantes del MERCOSUR: la adopción del AEC y la negociación con la UE. El análisis, siguiendo la metodología de toma de decisiones “proactiva”, muestra que la capacidad de decisión del bloque presenta problemas que generan situaciones de balcanización, de estancamiento y de inestabilidad decisoria. En la medida que al adoptar el AEC los socios no tuvieron en cuenta su aversión al riesgo, los cronogramas de convergencia del AEC en bienes de capital y bienes de informática y telecomunicaciones se encuentran estancados. Asimismo, la adopción del AEC vivió un período de inestabilidad decisoria cuando en 1997 se aumentó el mismo en tres puntos porcentuales, debido a que los estados miembros no tuvieron en cuenta las consecuencias de adoptar un AEC y tampoco tomaron las decisiones vinculadas necesarias. Por último, existe una situación de balcanización con respecto a la existencia de regímenes aduaneros especiales que perforan el AEC. Tampoco en ese caso los socios tomaron las decisiones vinculadas necesarias para adoptar una política comercial en común con los demás países del bloque. En el caso de las negociaciones con la UE, que se encuentran estancadas, puede argumentarse que no se escogió la mejor alternativa para los objetivos que se planteó el MERCOSUR, y que además no se tuvieron en cuenta los objetivos de la UE en las negociaciones.

Los datos muestran además que, si bien los esfuerzos para solucionarlo han sido de alguna manera efectivos, el problema de la incorporación de normas no se ha resuelto en forma satisfactoria. De hecho, la discusión sobre la forma para mejorar los mecanismos para la incorporación de las normas aprobadas en el marco del MERCOSUR continúa siendo un punto relevante en la agenda de reforma institucional del bloque. Vimos además que la no incorporación de normas del MERCOSUR puede originar controversias entre los socios, por lo que mejorar los mecanismos se convierte en un punto clave en la reforma institucional. Esto estaría determinando que existe un problema en la implementación de la normativa del MERCOSUR, reflejado por la dificultad de incorporar las decisiones a los ordenamientos jurídicos nacionales.

Este trabajo muestra algunas de las posturas de la ciudadanía uruguaya frente al proceso de integración regional, y encuentra resultados muy significativos. En primer lugar, llama la atención el bajo nivel de conocimiento que presentan los ciudadanos sobre el proceso de integración. Resulta muy llamativo que a más de quince años de la creación del MERCOSUR, exista un 13% de ciudadanos uruguayos que nunca escucharon ni leyeron algo sobre el proceso de integración, y un 42% que lo hicieron poco. Esto demostraría que existe un problema de transmisión de información a la ciudadanía relacionado con el proceso de integración. El desconocimiento o bajo conocimiento se traduce a su vez en menores niveles de apoyo al proceso y en una menor probabilidad de votar a favor del mismo. Por lo tanto, en la medida que la ciudadanía presente desinformación sobre el proceso, se corre el riesgo de un fracaso electoral en caso que el MERCOSUR se someta a consulta popular. Muchos autores coinciden con la existencia de un marcado “déficit democrático” dentro del proceso de integración, dentro del cual se incluiría el importante “déficit de información” que se confirmaría en este trabajo. En caso que Uruguay quiera realmente profundizar el proceso de integración, los canales de comunicación presentan fallas que deberán ser atendidas, teniendo en cuenta las características de la población que demuestran desconocimiento sobre el proceso. En este trabajo se mostró que las personas que presentan mayor probabilidad de no conocer acerca del proceso de integración son los jóvenes menores de 30 años, las personas que tienen hasta educación primaria, las mujeres, aquellas personas que se autoidentifican ideológicamente como de derecha, y aquellas personas cuyos ingresos familiares son bajos en relación con el resto de la población. Es claro que informar a las personas con bajo nivel educativo y menor ingreso, además de las personas jóvenes que suelen demostrar menor interés en política, presenta un gran desafío, pero resultará importante enfrentarlo para superar los déficits que aquejan al bloque.

Se confirma también la vocación democrática que presenta la ciudadanía uruguaya. De acuerdo con los resultados de la encuesta, un referéndum para evaluar la continuidad de Uruguay en el MERCOSUR sería

aprobado por un 68% del electorado al momento de realizada la encuesta. Esto puede explicarse en alguna medida por la vocación democrática que caracteriza a la ciudadanía uruguaya -medida a través del orgullo que sienten los uruguayos por el funcionamiento de la democracia en el país-, en la que inciden fuertemente los partidos políticos. Hacer énfasis en esta vocación resultará muy importante para democratizar el proceso de integración.

En los últimos años, el MERCOSUR ha dado señales de avanzar hacia una reforma institucional para superar el déficit institucional que lo aqueja. Una de las señales más claras al respecto es la creación del Parlamento del MERCOSUR, que comenzó a funcionar el 7 de mayo de este año. El mismo, de acuerdo a lo expresado en el propio protocolo constitutivo, busca contribuir “a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas”. La reforma institucional del MERCOSUR también tiene como gran objetivo la reestructuración de los órganos decisorios, además de otras modificaciones que ya están siendo implementadas. La reforma profunda de las instituciones del MERCOSUR no será un proceso sencillo, pero todo indica que el bloque ha decidido avanzar por una senda de cambio para legitimarse como un proceso de integración relevante a nivel mundial.

Bibliografía

Achard, Diego, Manuel Flores Silva y Luis Eduardo González (1993). *Estudio de la variable política en el proceso de integración regional de los países pequeños del Mercosur y análisis de las opiniones de las élites sobre dicho acuerdo*, BID-INTAL, Publicación No. 411, Buenos Aires.

Barreix, Alberto y Luiz Villela (2003). *Tributación en el MERCOSUR: Evolución, comparación y posibilidades de coordinación*, BID-INTAL/ITD, Buenos Aires.

Berelson, Bernard (1952). "Democratic Theory and Public Opinion", *The Public Opinion Quarterly*, Vol. 16 (3), Oxford.

Berlinski, Julio, Marcel Vaillant, Pedro Miranda, Álvaro Ons y Carlos Romero (2006). "Desvíos del AEC y regímenes especiales de comercio", en Berlinski, J., H. Kume y M. Vaillant (coord.), *Hacia una política comercial común del MERCOSUR*, Siglo XXI, Red MERCOSUR, Buenos Aires.

Bernal-Mezza, Raúl (2001), "Institucionalización del MERCOSUR", en Benecke, D. y A. Loschky (eds.), *Mercosur: desafío político*, CIEDLA, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.

Bouzas, Roberto y Hernán Stolz (2001). "La formación de instituciones regionales en el MERCOSUR", en Chudnovsky, D. y J. M. Fanelli (coord.).- *El desafío de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*, Serie Red Mercosur N° 4, BID, Siglo XXI Editores, Madrid.

Caetano, Gerardo y Romeo Pérez Antón (2001). "La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos", en De Sierra, J. (comp.): *Los rostros del MERCOSUR. Los difíciles caminos de lo comercial a lo societal*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Caetano, Gerardo (2004). "Los Retos de una Nueva Institucionalidad para el MERCOSUR", Serie *Análisis y Propuestas*, FESUR, Montevideo.

Comisión Europea, Dirección General de Educación y Cultura (2000). "¿Para qué sirve su dinero? Europa y su presupuesto", serie "Europa en movimiento", Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas.

Comisión Europea (2001). "Unión Europea – MERCOSUR. Una asociación para el Futuro", Montevideo.

Cox, Gary, y Mathew McCubbins (1996). "Structure and Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes", University of California, mimeo, Berkeley.

da Motta Veiga, Pedro (2003). "MERCOSUR: en busca de una nueva agenda. Agenda de institucionalización del MERCOSUR: los desafíos de un proyecto en crisis", Documento de Trabajo 06E, INTAL, ITD, Buenos Aires.

Dahl, Robert (2003). "Can International Organizations be Democratic? A Skeptic's View", en Held, D. y A. Mc Grew (ed.), *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, Polity Press, Cambridge.

Eichenberg, Richard y Russell Dalton (1993). "Europeans and the European Community: The dynamics of public support for European integration", *International Organization*, Vol. 47 (4), Cambridge.

Estrades, Carmen y Inés Terra (2006). “Regímenes especiales de importación en Uruguay”, Secretaría del MERCOSUR, SM/BM/03/05, en edición.

Gabel, Matthew y Guy D. Whitten (1997). “Economic Conditions, Economic Perceptions, and Public Support for European Union”, *Political Behavior*, Vol. 19 (1), Norwell.

Grandi, Jorge y Lincoln Bizzózero (1997). “Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional”, *Integración y comercio*, Vol. 1 (3), BID-INTAL, Buenos Aires.

Grugel, Jean (2004). “Citizenship and the Social Agenda in Mercosur”, Paper presentado en el ESRC Seminar Series *Social Policy, Stability and Exclusion: Housing, Public Services and Social Class*, Diciembre, mimeo.

Hammond, John, Ralph Keeney y Howard Raiffa (2000). *Decisiones inteligentes*, Gestión 2000, Barcelona.

Held, David (1991). “Democracy, the Nation State and the Global System”, en Held, D. (ed.). *Political Theory Today*, Stanford University Press, Palo Alto.

Held, David (1993). “From city states to a cosmopolitan order”, en Held, D. (ed.). *Prospects for democracy. North, South, East, West*, Stanford University Press, Palo Alto.

Held, David (2003). “Cosmopolitanism: Taming Globalization”, en Held, D. y A. Mc Grew (ed.) (2003). *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, Polity Press, Cambridge.

Held, David y Anthony Mc Grew (ed.) (2003). *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*, Polity Press, Cambridge.

Hirst, Monica (2006). “La dimensión política del Mercosur: actores, politización e ideología”, Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de San Pablo, San Pablo.

Hooghe, Liesbet y Gary Marks (2004). “Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integration?”, *PS: Political Science and Politics*, July, Washington.

Horowitz, Joel y N.E. Savin (2001). “Binary Response Models: Logits, Probits and Semiparametrics”, *Journal of Economic Perspectives*, Volumen 15, No. 4.

Inglehart, Ronald (1970). “Public Opinion and Regional Integration”, *International Organization*, Vol. 24 (4), Oxford.

INTAL (2007). *Informe MERCOSUR No. 11*, BID, Buenos Aires.

INTAL (2003). *Informe MERCOSUR No. 8*, BID, Buenos Aires.

Karp, Jeffrey, Susan Banducci y Shaun Bowler (2003). “To Know It is to Love It? Satisfaction with Democracy in the European Union”, *Comparative Political Studies*, Vol. 36 (3), Oxford.

Keohane, Robert (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Klein, Wolfgang (2000). *El Mercosur. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Laens, Silvia y Rosa Osimani (2001). “Dos frentes para la negociación externa del Mercosur: el ALCA y el acuerdo con la Unión Europea”, en Chudnovsky, Daniel y José María Fanelli (coord.)- *El desafío de integrarse*

para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera década, Serie Red Mercosur N° 4, BID, Siglo XXI Editores, Madrid.

Lavopa, Jorge (1996). “La dimensión jurídica de la integración”, *Revista Contribuciones* N° 4, Buenos Aires.

Malamud, Andrés (2003a). “Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for A Successful Experience”, en Laursen, F. (ed.): *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, Ashgate, Londres.

Malamud, Andrés (2003b). “Presidential Diplomacy or Presidential Democracy? The Institutional Underpinnings of Mercosur”, Paper presentado en el Congreso LASA 2003, 27 al 29 de marzo, Texas.

Moravcsik, Andrew (2004). “Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis”, *Government and Opposition*, Vol. 39 (2).

Moreira, Constanza (1997). *Democracia y desarrollo en Uruguay. Una reflexión desde la cultura política*, Ediciones Trilce, Montevideo.

Nelsen, Brent y James Guth (2000). “Exploring the Gender Gap. Women, Men and Public Attitudes toward European Integration”, *European Union Politics*, Vol. 1, Constanza.

North, Douglas (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

Novalés, Alfonso (1997). *Estadística y econometría*, McGraw-Hill, Madrid.

Payne, Anthony (2000). “Globalization and Regionalist Governance”, en Pierre, J. (ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press, Nueva York.

Pena, Celina y Ricardo Rozemberg (2005). “Una aproximación al desarrollo institucional del MERCOSUR: sus fortalezas y debilidades”, Documento de Divulgación 31, INTAL, ITD, BID, Buenos Aires.

Pérez Antón, Romeo (2001). “Proceso de toma de decisiones en el Mercosur”, en Benecke, Dieter y Alexander Loschky (eds.)- *Mercosur: desafío político*, CIEDLA, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.

Pierre, Jon (2000). *Debating Governance*, Oxford University Press, New York.

Rivas, Eduardo (2006). “Adopción e internalización de la normativa comunitaria en el seno del MERCOSUR: un repaso histórico”, Observatorio de la Economía Latinoamericana, No. 62, Málaga.

Sbragia, Alberta M. (2003) “Post-National Democracy: A Challenge To Political Science?”, Paper presentado en Convegno Nazionale Della Societa Italiana di Scienza Politica (SISP), Università degli Studi di Trento, 15 Setiembre, mimeo, Trento.

Schonebohm, Dieter (1997). “Entre la globalización y el fortalecimiento de la subregión: ¿qué rol para qué Mercosur?”, *Revista del Claeh* N° 77, Montevideo.

Seligson, Mitchell (1999). “Popular Support for Regional Economic Integration in Latin American”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 31, Part I, February, Cambridge.

Shapiro, Ian y Casiano Hacker-Cordón (1999). *Democracy's Edges*, Cambridge University Press, Cambridge.

Sinnott, Richard (1997). “European public opinion and the European Union: the knowledge gap”, Working Paper N° 126, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Barcelona.

Stein, Eric (2001). “International Integration and Democracy: No Love at First Sight”, *The American Journal of International Law*, Vol. 95 (3), Washington DC.

Vázquez, Mariana (2001). “La Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR. Reflexiones sobre su trayectoria político-institucional”, Paper presentado en el Congreso LASA 2001, 6 al 8 de setiembre, Washington.

Ventura, Daisy y Alejandro Perotti (2004). *El Proceso Legislativo del MERCOSUR*, Konrad Adenauer Stiftung, Montevideo.

Páginas web

Secretaría Administrativa del Mercosur.- www.mercosur.org.uy

Centro de Estudios Internacionales (CEI).- cei.mrecic.gov.ar

Instituto para la Integración de América Latina - Banco Interamericano de Desarrollo (INTAL/BID).- www.iadb.org/intal

Cepal.- www.cepal.org

Red Académica Uruguaya.- www.rau.edu.uy

Presidencia de la República Oriental del Uruguay.- www.presidencia.gub.uy

Medios de prensa

Semanario Búsqueda febrero 1991- junio 2002, Montevideo.

Entrevistas realizadas en el programa *En Perspectiva*, Radio El Espectador, abril 1997- junio 2000.

Anexos

Anexo I. Estructura institucional del MERCOSUR

En este anexo se describe en forma sintética la estructura institucional del MERCOSUR. El órgano superior es el Consejo del Mercado Común, al cual corresponde “la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común” (art. 3 del Protocolo de Ouro Preto). Está integrado por los ministros de Economía y de Relaciones Exteriores de cada país. El Grupo del Mercado Común, por su parte, es el órgano ejecutivo del MERCOSUR. Se encarga, entre otras cosas, de “velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, sus Protocolos y acuerdos firmados en su marco; tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las Decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común; negociar, con la participación de representantes de todos los Estados Partes, acuerdos con terceros países, grupos de países u organismos internacionales, en caso de tener delegación expresa del Consejo del Mercado Común; adoptar Resoluciones en materia financiera y presupuestaria, basado en las orientaciones emanadas del Consejo” (art. 14). Cada país tiene cuatro miembros titulares y cuatro suplentes, entre los que debe necesariamente haber representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía y Banco Central. Tanto las *decisiones* del CMC como las *resoluciones* del GMC se adoptan por consenso y son obligatorias para los Estados Partes.

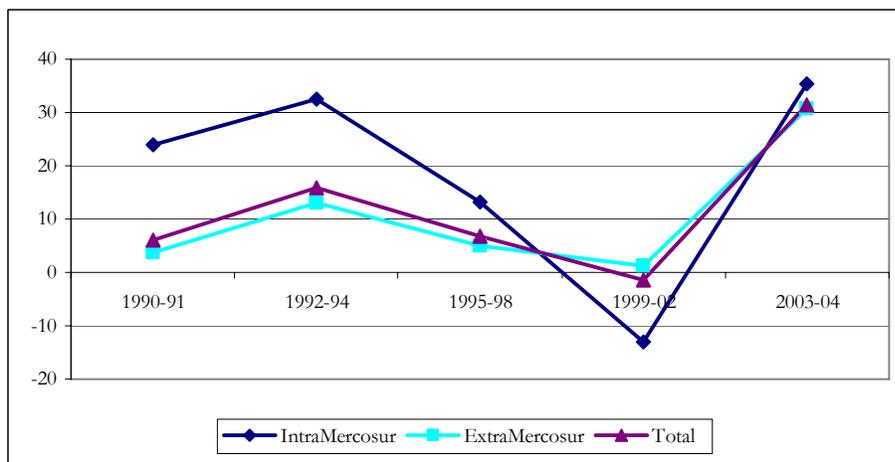
La Comisión de Comercio del MERCOSUR se encarga de “velar por los instrumentos de política comercial común” de los países (art. 16), está compuesta por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por cada país y sus reuniones son coordinadas por los Ministerios de Relaciones Exteriores. Se pronuncia mediante *directivas*, que también tienen carácter obligatorio para los países.

El MERCOSUR dispone además de dos órganos de carácter consultivo. La Comisión Parlamentaria Conjunta representa -mediante igual número de parlamentarios para todos los países- a los respectivos parlamentos de los Estados Partes. Emite *recomendaciones* al CMC, a través del GMC. El segundo órgano de carácter consultivo es el Foro Consultivo Económico-Social, que también emite *recomendaciones*, pero directamente al GMC. Por último, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR continúa ejerciendo al “apoyo operativo” a los restantes órganos del MERCOSUR. Como en el caso del CMC y del GMC, en el Protocolo de Ouro Preto aparecen detalladas sus funciones y atribuciones.

Es importante mencionar por último el funcionamiento “técnico” del MERCOSUR, que subyace en los diferentes sub-grupos de trabajo (SGT) y los comités técnicos. Los SGT actúan bajo la órbita del Grupo del Mercado Común, actuando y estudiando temas específicos, que luego servirán como base para el dictado de normas. Muchos de estos subgrupos fueron creados con el Tratado de Asunción, aunque a lo largo de la historia del MERCOSUR varios de ellos fueron eliminados o modificados y otros tantos creados nuevos. Algunos subgrupos surgen como grupos *ad hoc*, que por su importancia acaban por terminar formando parte de la estructura institucional permanente. Actualmente funcionan 14 subgrupos: de SGT-1: Comunicaciones, Aspectos Institucionales, Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad, Asuntos Financieros, Transportes, Medio Ambiente, Industria, Agricultura, Energía y Minería, Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, Salud, Inversiones, Comercio Electrónico, y Minería (el único subgrupo que fue creado pero dejó de funcionar es el No. 14, Seguimiento de la Coyuntura Económica y Comercial). El funcionamiento de estos subgrupos es desigual. Si bien algunos han cumplido un rol fundamental para la posterior aprobación de normas, es difícil determinar su eficacia y su papel dentro de la estructura del MERCOSUR. Los Comités Técnicos, por su parte, actúan en el marco de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, por lo que su temática es más específica en lo comercial y lo económico. Estos comités también han variado en sus seis años de funcionamiento, y actualmente funcionan ocho: Aranceles, Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías; Asuntos Aduaneros; Normas y Disciplinas Comerciales; Políticas Públicas que Distorsionan la Competitividad; Defensa de la Competencia; Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias; Defensa del Consumidor; y Estadísticas de Comercio Exterior del MERCOSUR. En la reunión de diciembre de 2000 del Consejo del Mercado Común, la decisión 59/00 reglamenta el funcionamiento de estos grupos. Se exhorta a que realicen reuniones en forma semestral, y que elaboren programas de trabajo anuales. Estos grupos están compuestos por representantes de los Estados parte, aunque en la primera etapa preparatoria de los programas pueden invitar a representantes del sector privado.

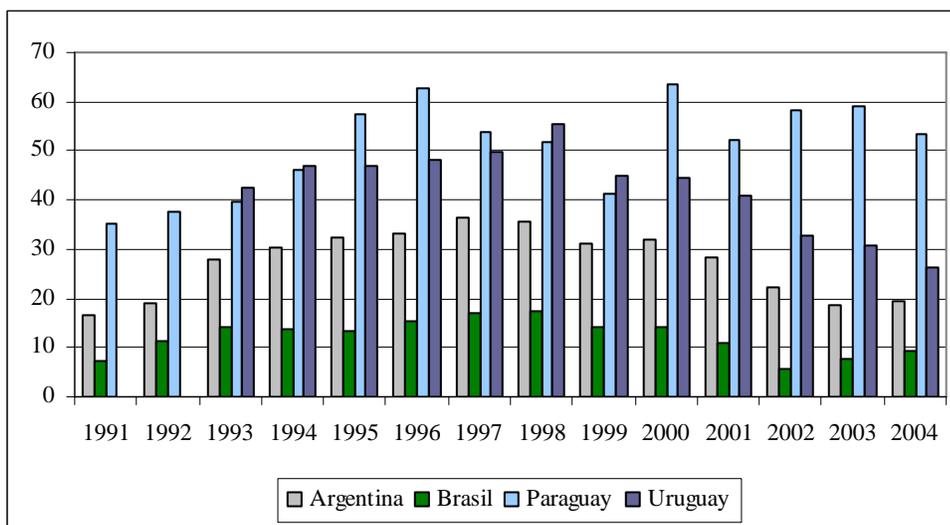
Anexo II. Indicadores de comercio del MERCOSUR

Gráfico I-1. Variación porcentual del comercio intra MERCOSUR, extra MERCOSUR y total, por períodos



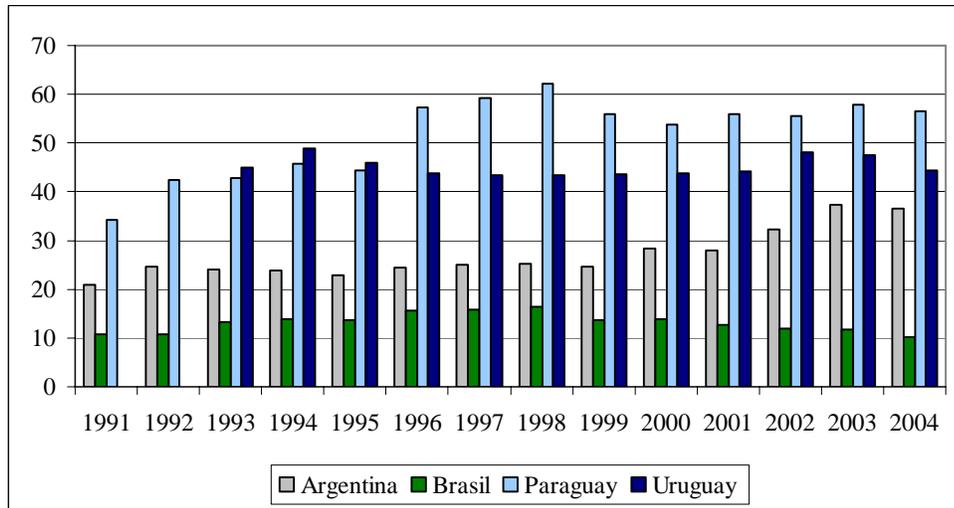
Fuente: elaboración propia en base a datos de CEI

Gráfico I-2. Exportaciones intra MERCOSUR por país, en porcentaje sobre exportaciones totales



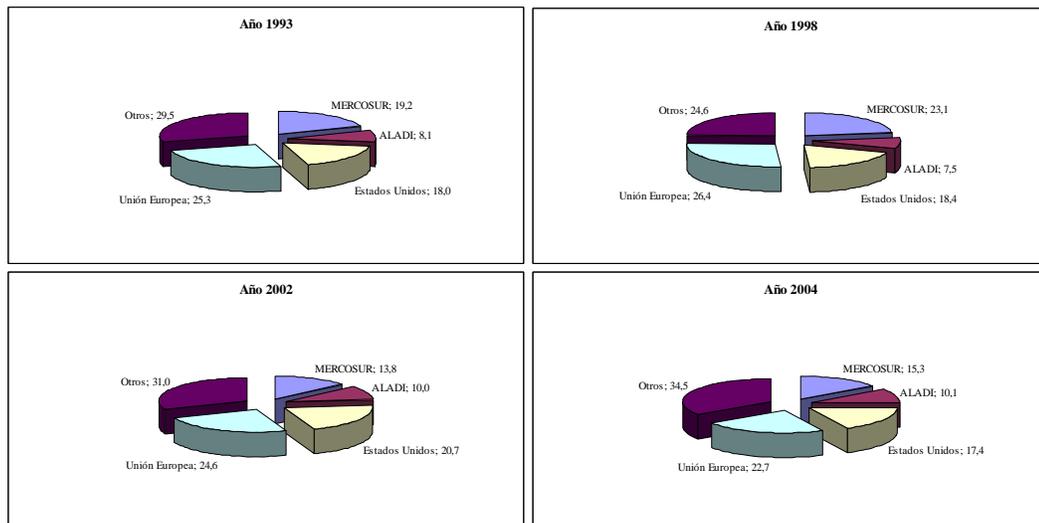
Fuente: elaboración propia en base a datos de CEI

Gráfico I-3. Importaciones intra MERCOSUR por país, en porcentaje sobre exportaciones totales



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEI

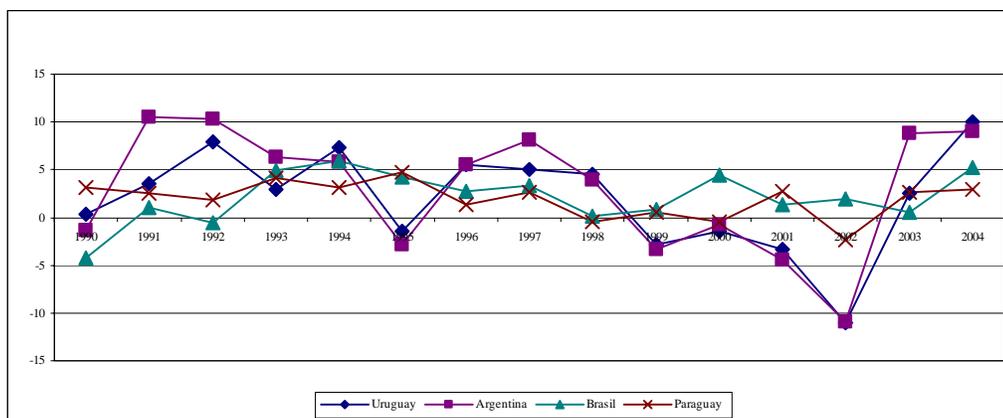
Gráficos I-4 a I-7. Participación de los socios comerciales en el comercio total del MERCOSUR



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEI

Anexo III: Indicadores económicos de los países del MERCOSUR

Gráfico II-1. Variación anual del PBI real por país, 1990- 2004



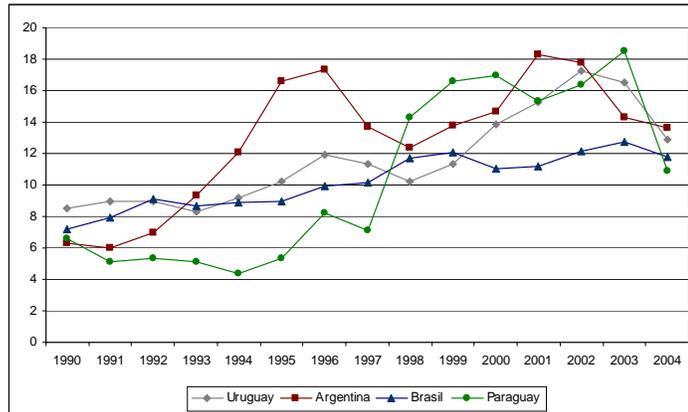
Fuente: elaboración propia en base a datos de CEI

Cuadro II-1. Inflación: Variación porcentual anual de índice de precios al consumidor

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay
1990	1.832,2	41,6	2.039,8	129,8
1991	91,3	13,3	451,9	85,5
1992	18,0	17,0	1.134,8	58,6
1993	7,7	19,4	2.260,7	52,3
1994	3,6	18,7	1.294,0	44,8
1995	1,7	10,6	22,0	36,8
1996	0,4	8,8	10,6	25,5
1997	-0,1	5,6	4,1	15,7
1998	0,8	16,0	2,6	9,3
1999	-1,8	4,6	8,1	3,4
2000	-0,7	9,6	5,5	5,8
2001	-1,6	6,4	9,2	3,5
2002	40,5	14,6	12,6	24,7
2003	3,5	9,9	12,8	10,8
2004	5,4	2,1	5,8	8,2

Fuente: CEI

Gráfico II-2. Tasa de desempleo 1990-2004



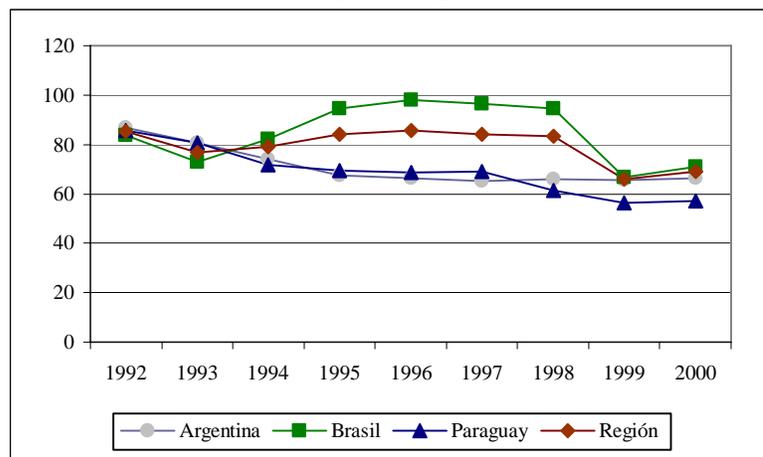
Fuente: elaboración propia en base a datos de CEI

Cuadro II-2. Presión tributaria sobre comercio exterior de los países del Mercosur, 1990-1999

	1990	1995	1999
Argentina	11,2	3,6	3,4
Brasil	1,3	2,6	2,4
Paraguay	19,1	21,9	13,2
Uruguay	7,7	3,7	2,8

Fuente: Barreix y Villela (2003)

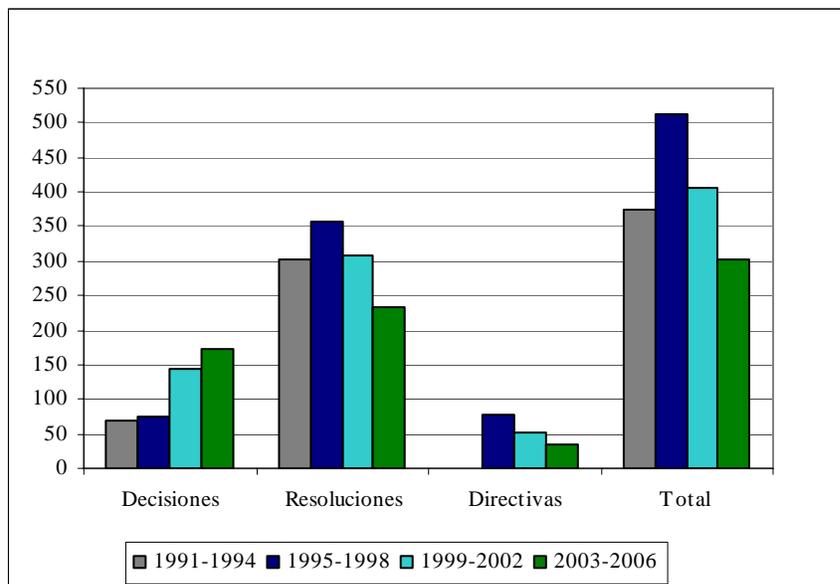
Gráfico II-3. Índice de capacidad de competencia de las exportaciones uruguayas en los países del MERCOSUR y en la región, 1992- 2000



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Búsqueda. El índice tiene como base diciembre 1990=100

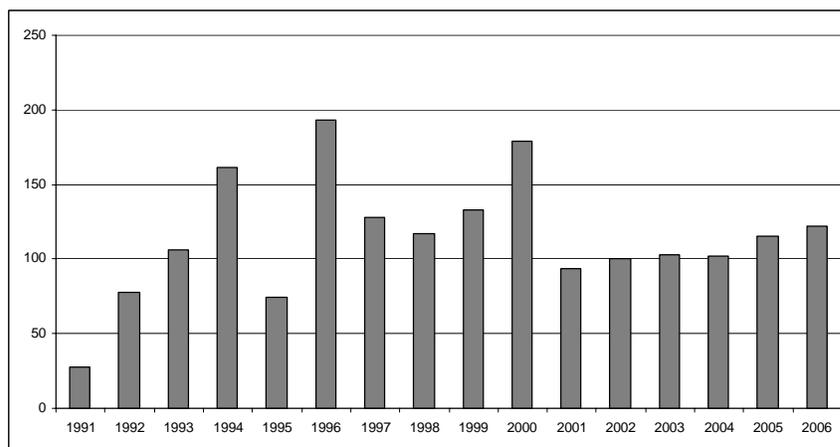
Anexo IV: Aprobación de normas en el Mercosur

Gráfico III-1. Número de normas aprobadas por el MERCOSUR por tipo y por período



Fuente: elaboración propia en base a datos de la SM

Gráfico III-2. Número de normas aprobadas en el MERCOSUR por año



Fuente: elaboración propia en base a datos de la SM

Cuadro III-1. Número de normas aprobadas por año por órgano

Año	Decisiones	%	Resoluciones	%	Directivas	%
1991	16	3	12	1		
1992	11	2	67	6		
1993	13	3	93	8		
1994	29	6	131	11	1	1
1995	9	2	42	3	23	14
1996	18	4	156	13	19	11
1997	26	6	82	7	20	12
1998	23	5	78	6	16	10
1999	27	6	89	7	17	10
2000	70	15	95	8	14	8
2001	16	3	66	5	12	7
2002	32	7	58	5	10	6
2003	41	9	54	4	8	5
2004	55	12	41	3	6	4
2005	40	9	66	5	9	5
2006	38	8	72	6	12	7
TOTAL	464	100	1202	100	167	100

Fuente: elaboración propia en base a datos de la SM

Cuadro III-2. Número de reuniones efectuadas por los órganos decisorios del MERCOSUR

Año	CMC	GMC	CCM
1991	1	6	
1992	2	4	
1993	1	8	
1994	3	12	1
1995	2	8	8
1996	2	5	11
1997	2	7	7
1998	2	5	8
1999	3	6	7
2000	2	5	9
2001	3	8	7
2002	3	7	7
2003	4	7	7
2004	2	5	8
2005	2	8	9

Fuente: elaboración propia en base a datos de la SM

Anexo V: Análisis de notas publicadas en Búsqueda sobre MERCOSUR

En el período comprendido entre el 14 de febrero de 1991 y el 15 de julio de 2002 el semanario Búsqueda publicó 216 noticias, las cuales clasifiqué de acuerdo a la temática que abordaban: políticas, económicas, comerciales, opinión pública, información general y otros. A su vez se identificaron las columnas de opinión de las notas o entrevistas. Los gráficos IV-1 y IV-2 muestran el número de noticias sobre el MERCOSUR publicadas por el semanario, considerando todas las noticias y excluyendo a las notas de opinión.

Gráfico IV-1. Búsqueda: Cantidad de noticias acerca del MERCOSUR publicadas por año

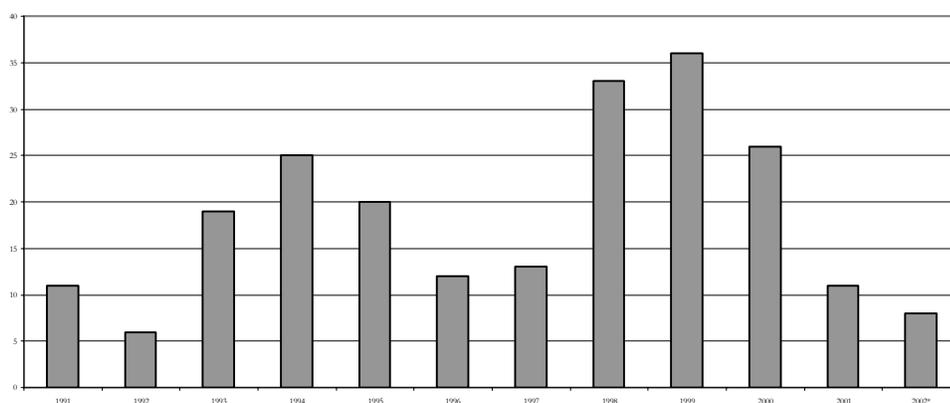
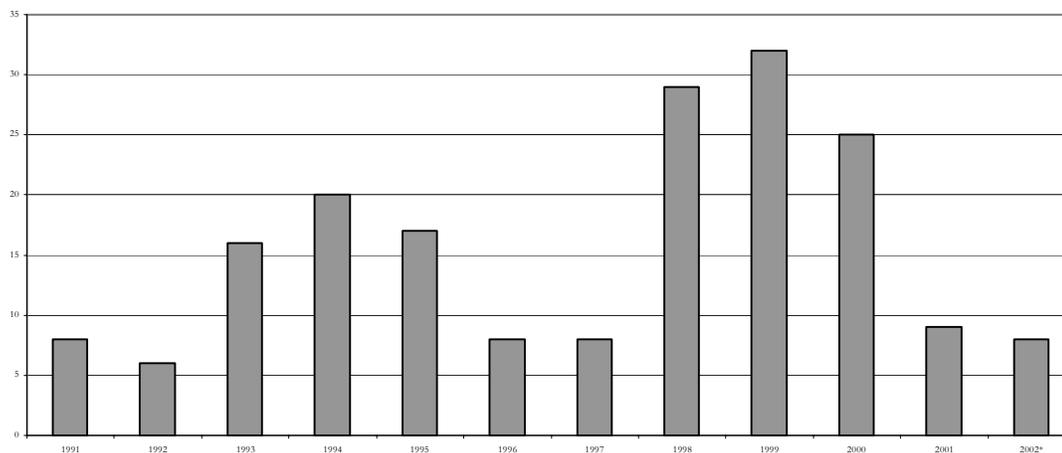


Gráfico IV-2. Búsqueda: Cantidad de noticias acerca del MERCOSUR publicadas por año, sin considerar las notas de opinión



Como muestran los gráficos, el número de noticias sobre el bloque aumentó sensiblemente en el período de crisis del bloque, a partir de 1998.

Con respecto a la temática de las notas publicadas, el cuadro IV-1 permite ver que en las etapas iniciales del proceso de integración primaba la información de carácter económico o comercial, mientras que las noticias en las que se aborda la cuestión política del bloque adquieren más importancia durante la etapa de crisis del proyecto a partir de 1999.

Cuadro IV-1. Noticias publicadas en Búsqueda por temática. En porcentaje por período

Temática	1991-94	1995-98	1999-02
Política	23,3	17,1	38,8
Economía	33,3	55,3	35,0
Política/ Economía	3,3	6,6	16,3
Comercio	21,7	13,2	5,0
Opinión pública	0,0	1,3	2,5
Información general	13,3	1,3	0,0
Otros	5,0	5,3	2,5
Total	100,0	100,0	100,0

Si se diferencia entre las notas de opinión de las que no lo son, los porcentajes cambian, de acuerdo a lo que muestra el cuadro IV-2. Los tres principales temas con respecto al MERCOSUR que relevan las noticias publicadas en el semanario son economía (38,7% de las noticias del período considerado), política (27,4%) y comercio (14%). En cambio, las notas de opinión están más concentradas en los dos primeros temas señalados.

Cuadro IV-2. Noticias publicadas en Búsqueda por temática, de acuerdo a notas de opinión o noticias. En porcentaje

	Noticias	Notas de opinión
Política	27,4	20,6
Economía	38,7	55,9
Política/Economía	9,1	5,9
Comercio	14,0	5,9
Opinión pública	2,2	0,0
Información general	4,3	8,8
Otras	4,3	2,9
Total	100,0	100,0

Anexo VI: Variables consideradas en los modelos *probit*

Construcción de la variable “apoyo al proceso de integración”

La variable se construyó a partir de las respuestas a las preguntas:

Pregunta 1: En general, Ud. diría que Uruguay, ¿se beneficia o no se beneficia por ser miembro del MERCOSUR?

Pregunta 2: ¿Qué tanto está de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase?: Uruguay debería aplicar las decisiones del MERCOSUR, aún si no está de acuerdo con ellas.

El siguiente cuadro sintetiza la forma en que se construyó el índice de apoyo al MERCOSUR tomando en cuenta las respuestas a las preguntas señaladas.

	Pregunta 2						
	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	En desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	No puede elegir	NA
Pregunta 1							
Se beneficia enormemente	5	5	4	3	3	4	4
Se beneficia mucho	5	5	4	3	3	4	4
Se beneficia algo	4	4	3	2	2	3	3
Se beneficia poco	3	3	2	1	1	2	2
No se beneficia	3	3	2	1	1	2	2
No sabe	4	4	6	2	2	6	6

Los valores que toma el índice son:

1= no apoyo fuerte

2= no apoyo débil

3= apoyo débil

4= apoyo fuerte

5= apoyo incondicional

6= no sabe

Variables explicativas consideradas en los modelos

Hombre: variable *dummy* que toma valor 1 cuando la persona es de sexo masculino.

Edad: se incluyen dos variables *dummies*

Joven: la variable toma valor 1 cuando la persona es menor de 30 años

Mayor: la variable toma valor 1 cuando la persona es mayor de 55 años

Educación: se incluyen tres variables *dummies*

Educación secundaria incompleta: se incluye también educación técnica incompleta

Educación secundaria completa: se incluye también educación técnica completa

Educación terciaria: universidad o educación superior no universitaria completa o incompleta

Espectro político: Toma valores entre 1 y 5, 1 siendo extrema izquierda, 5 extrema derecha y 3 centro.

Ingresos familiares: Mide los ingresos de todo el núcleo familiar. Toma valores entre 1 y 10, siendo 10 el mayor nivel de ingresos posible.

Orgullo economía = *dummy* que toma valor 1 cuando la persona declara estar “muy orgullosa” u “orgullosa” por los logros económicos del país.

Libre comercio = *dummy* que toma valor 1 cuando el encuestado opina que el libre comercio es beneficioso para la economía del país.

Cercanía país = *dummy* que toma valor 1 cuando la persona declara sentirse cerca o muy cerca de su país

Cercanía continente = *dummy* que toma valor 1 cuando la persona declara sentirse cerca o muy cerca del continente

Edad = variable continua que mide la edad del encuestado en años

Sin partido = *dummy* que toma valor 1 cuando la persona expresa no tener preferencias partidarias

Orgullo democracia = variable ordinal que expresa el orgullo que siente el encuestado por la forma en que funciona la democracia en Uruguay. Adopta los siguientes valores:

1= muy orgulloso

2= algo orgulloso

3= no muy orgulloso

4= nada orgulloso